

TALLINNA ÜLIKOOL  
INFORMAATIKA INSTITUUT

**PIRET ELM**  
**AVALIKU SEKTORI IT-RIIGIHANGETE KOOSTAMISE PROTSESSI**  
**PROBLEEME JA LAHENDUSI**  
**MAGISTRITÖÖ**

Juhendaja: Kätlin Kalde

Autor ..... 2014  
Juhendaja ..... 2014  
Instituudi direktor ..... 2014

Tallinn 2014

## **Autorideklaratsioon**

Deklareerin, et käesolev magistritöö on minu töö tulemus ja seda ei ole kellegi teise poolt varem kaitsmisele esitatud. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

*(kuupäev)*

.....

*(autor)*

## SISUKORD

Lühendid ja mõisted .....	5
Sissejuhatus .....	7
1 Magistritöö taust, uurimisprobleem ja eesmärk .....	8
1.1 Magistritöö taust .....	8
1.2 Uurimisprobleem .....	9
1.3 Magistritöö eesmärk ja kasutatud metoodika .....	10
1.3.1 Töös kasutatud metoodika .....	11
1.3.2 Valimi koostamine ja andmete kogumise kirjeldus.....	11
2 Läbiviidud uuring.....	14
2.1 Uuringu I osa - küsimustiku analüüs .....	14
2.1.1 Sihtgrupi ülevaade .....	14
2.1.2 IT-hanke tehnilise poole ettevalmistamine.....	16
2.1.3 Väljastellimise kasutamine IT-hanke juures .....	18
2.1.4 Suhtlemine pakkujatega.....	22
2.1.5 Hankete vaidlustamine .....	24
2.1.6 Probleemkohad hanke läbiviimise juures .....	25
2.1.7 Lahendused IT-hanke läbiviimisel tekkinud probleemidele .....	28
2.1.8 Hankemenetluse lõpetamine.....	29
2.1.9 Läbiviidud riigihanked aastatel 2010-2012 .....	30
2.2 Uuringu II osa – ekspertintervjuud ja tulemused.....	31
2.2.1 Vastuolud riigihangete läbiviimise protsessis .....	32
2.3 Uuringu III osa – hankedokumendi analüüs .....	45
2.4 Uuringu IV osa – IT-riigihanke protsess ja ekspertide soovitused.....	52
2.4.1 Hankemenetluse liigid .....	52

2.4.2	I etapp – hankedokumentide koostamine .....	55
2.4.3	II etapp – pakkumus .....	61
2.4.4	III etapp – leping.....	62
2.4.5	IV etapp – tööde teostamine .....	64
2.4.6	V etapp – hankemenetluse lõpetamine .....	65
2.5	Uuringu kokkuvõte .....	65
2.5.1	IT-hankeid teostavad kesksed kompetentsikeskused .....	65
2.5.2	Soovitusi riigihangete läbiviimiseks.....	66
2.5.3	Soovitused algajale hankespetsialistile.....	69
3	Uuringu järeldused ja arutelu .....	71
	Magistritöö kokkuvõte.....	74
	Kasutatud allikad .....	77
	Summary.....	81
	LISAD .....	83
	Lisa 1 Olulisemad teabeallikad ja regulatsioonid .....	84
	Lisa 2 ITL tegevus IT-hangete ja tarkvaraprojektide probleemide kajastamisel.....	86
	Lisa 3 IT-hangete käsitletud uurimistöodes .....	88
	Lisa 4 Statistiline ülevaade IT-hangete arvust ja maksumusest aastatel 2007-2013 .....	90
	Lisa 5 Küsitlus – IT-hangete läbiviimine .....	92
	Lisa 6 Intervjuu leht.....	98
	Lisa 7 Kontrollküsimused IT-riigihanke koostamisel .....	100

## LÜHENDID JA MÕISTED

**ISKE** – infosüsteemide kolmeastmeline etelonturbe süsteem. ISKE väljatöötamisel ja arendamisel on aluseks võetud Saksamaa BSI (saksa k *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*, inglise k *Federal Office for Information Security*) avaldatav infoturbe standard – *IT Baseline Protection Manual*. ISKE eesmärk on tagada infosüsteemides töödeldavatele andmetele piisav turvalisus. Süsteem on loodud eelkõige riigi ja kohaliku omavalitsuse kasutatavate andmekogude, infosüsteemide ning nendega seotud infovaradele turvalisuse tagamiseks. Rakendamine on kohustuslik riigi ja kohaliku omavalitsusasutustele, nende infosüsteemidele, andmekogudele, infovaradele. ISKE kirjeldab kolme turbe taset – madal, keskmine ja kõrge. Vastav turbetase määratakse andmetele turvaklasside määramise kaudu. (ISKE, 2011)

**IT-hange, IT-riigihange** – mõisteid kasutatakse käesolevas töös avaliku sektori IT-riigihangete tähenduses (üldiselt on IT-hange mõiste laiem ja võib tähendada ka erasektori hankeid).

**ITIL** (*Information Technology Infrastructure Library*) – parimate praktikate kogumik (ennast tõestanud tegevused või protsessid, mida on edukalt kasutatud paljudes organisatsioonides) IT-teenuste haldamiseks. ITIL kirjeldab detailselt olulisemaid IT-teenuste halduse protsesse. ITIL võib kohandada iga IT-organisatsiooni jaoks. ITIL on suunatud sisemiste protsesside kujundamiseks ja parendamiseks. ITIL pakub parimal praktilial põhinevat raamistikku (uusim versioon ilmus aastal 2011). ITIL läheneb teenuste haldusele teenuse elutsükli aspektist. Teenuse elutsükkel on mudel, mis annab ülevaate, kuidas teenuse haldus on struktureeritud, kuidas erinevad elutsükli komponendid on omavahel ühendatud ning millist mõju avaldavad muutused ühes komponendis teistele komponentidele ja terve elutsükli süsteemile. Teenuste elutsükkel koosneb viiest faasist: teenuse strateegia, teenuse kavandamine, teenuse üleminek (mille protsessiks on muudatuste haldus), teenuste haldus (mille protsessideks on intsidendi ja probleemihaldus) ning järjepidev teenuse parandamine. ITIL V3 sõnastik (Raup, 2013).

**ITL** – Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit

**MKM** – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

**RHS** – Riigihangete seadus (Riigikogu, 2007)

**RIHA** – riigi infosüsteemi haldussüsteem – riigi infosüsteemi terviklik ja üksikasjalik kaardistus

**RIK** – Registrate ja Infosüsteemide Keskus

**SLA** (*Service level agreement*) – teenusetaseme leping. Leping teenusepakkuja ja kasutaja vahel, kus on kirjas lepingu kehtivusaja kestel oodatav teenusekvaliteet. Teenusetaseme lepinguid kasutatakse nii müüjate ja ostjate vahel kui ka sisemiselt IT-osakondade ja nende lõppkasutajate vahel. Lepinguis võidakse ära määrata probleemide lahendamise reaktsiooniajad (võrk maas, arvutirike jne) ning tehnilise personali hoiakud ja käitumismallid. Teenusetaseme lepingud võivad olla väga üldised või ka väga üksikasjalikud.

**VÕS** Võlaõigusseadus (Riigikogu, 2001)

## SISSEJUHATUS

Magistritöö teema kasvas välja ülesannetest, mida autor Tallinna Haridusametis erialapraktikal olles täitis. Erialapraktika seisnes mahuka IT-süsteemi riigihanke II vooru ettevalmistamises, kus pandi kokku pakkujatele esitatavad nõuded ja dokumendid süsteemi funktsionaalsuste ja mittefunktsionaalsuste osas.

Erialapraktikal jäi tunne, et riiklikus sektoris töötavatel inimestel on tihti probleeme IT-hangete korraldamisel. Sageli puudub piisav kogemus hanke tehniliste nõuete sõnastamisel ja korrektse dokumentatsiooni loomisel. Teadmised infotehnoloogiast on selliste hangete korraldamisel tihti vähesed.

Mahuka süsteemiarenduse IT-riigihanke küsimuste ja probleemide lahendamine praktikaperioodil tekitas soovi IT-hangetega seonduvat põhjalikumalt uurida. Milliseid on suurimad murekohad IT-hangete läbiviimisel ja kuidas on võimalik neid vältida?

Magistritöö „Avaliku sektori IT-riigihangete koostamise protsessi probleeme ja lahendusi“ vaatleb IT-riigihangete läbiviimise protsessi, sellega kaasnevaid kitsaskohti ja probleeme ning pakub hankespetsialistide ja ekspertide praktilisi soovitusi hangete sujuvamaks korraldamiseks.

Teema on aktuaalne, kuna avaliku sektori poolt korraldatud IT-hangete arv igal aastal on märkimisväärne (vt Lisa 4 Tabel 3). Hanked on sageli mahukad ja hangete koostajateks ja nende eest vastutajateks on osades asutustes inimesed, kellel puudub IT-haridus, piisav teadmine hangitavate süsteemide kirjeldamiseks või eelnev kogemus IT-hangete korraldamises.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade magistritöö taustast, uurimisprobleemidest, magistritöö eesmärkidest ja töös kasutatud meetodikast. Töö teine peatükk sisaldab magistritöö uuringut, mis on läbi viidud neljas osas. Uuringu esimene osa koosneb küsimustiku analüüsist. IT-spetsialistide seisukohtade väljaselgitamiseks kasutati veebipõhist küsimustikku. Uuringu teine osa kirjeldab ekspertintervjuude läbiviimist ja tulemusi. Uuringu kolmas osa analüüsib ühe IT-riigihanke dokumentatsiooni. Neljas uuringu osa kirjeldab riigihanke protsessi, millele on lisatud küsimustikust ja ekspertintervjuudest saadud soovitused. Peatüki lõpus on toodud uuringu kokkuvõtte. Kolmas peatükk koosneb uuringute järeldest, arutelust ja soovitustest IT-riigihangete sujuvamaks läbiviimiseks.

# 1 MAGISTRITÖÖ TAUST, UURIMISPROBLEEM JA EESMÄRK

## 1.1 Magistritöö taust

Riigihanked hõlmavad olulise osa kogu avaliku sektori tegevusest, sest riigi- ja omavalitsusasutused ostavad suure osa tooteid ja teenuseid sisse hangetega.

Eesti infoühiskonna arengukavas, milles lepiti kokku Eesti riigi IKT-alased eesmärgid järgmiseks seitsmeks aastaks, on olulistest sihtidest välja toodud aidata infotehnoloogia abil kaasa inimeste heaolu kasvule, ettevõtete konkurentsivõime tõstmisele ning avaliku sektori tõhustamisele (E24, info ja tehnoloogia, 2013).

Riigihanked on pideva meedia tähelepanu all ja teema valmistab peavalu nii ettevõtjatele kui ka avalikule sektorile. Tuleb järgida rangeid menetlusreegleid. Asjaajamine peab olema läbipaistev ja aus. Kas probleem peitub reeglite ülemäära ranguses ja keerukuses või on oma osa ka hankijate ja pakkujate soovil ausa konkurentsi põhimõtetest mööda vaadata või on hangete õnnestumine hankedokumentatsiooni vormistamise taga? Kuidas hanke skooopi määratleda, nõudeid sõnastada ja dokumentatsiooni koostada nii, et hanke tulemus vastaks hankija soovidele?

Olulisel kohal on hangete juriidiline aspekt – st hankedokumente läbi vaatavatel juristidel puudub enamasti spetsiifiline IT-alane teadmine, mistõttu lähteülesande juriidiline külg jääb suuremal või vähemal määral lähteülesande (sh tehnilise kirjelduse/lepingu) koostajate kanda, kellel omakorda sageli puudub juriidiline haridus. Näiteks tehnilise kirjelduse detailsus – kirjelduse koostaja peab teadma, et lepingu punktid on siduvad ja kui kirjeldus pole piisavalt detailne, võivad olulised asjad teenusest välja jääda, teenusepakkuja ja tellija võivad lähteülesandest erinevalt aru saada ning teenusepakkuja loeb lähteülesandest välja hoopis teistsuguse teenuse, kui tellija ootab.

Eespool nimetatud faktoreid arvestades on oht, et kokkupandav hankedokumentatsioon jääb nõrgaks, st:

- ei ole realistlik (nt hangitakse teenust, mille lepingu trahvinõuded on ebamõistlikult kõrged);
- ei kirjelda piisavalt detailselt hangitavat objekti;
- annab pakkujatele mitu tõlgendusvõimalust;
- ei ole jätkusuutlik;
- rõhk on asetatud vähemolulistele detailidele.



Mõnel juhul ostavad riigiasutused IT-hangete hanke korraldamise teenust ka osaliselt või tervikuna sisse (*outsourcing*<sup>1</sup>), millega püütakse korvata organisatsioonis puuduvaid tehnilisi teadmisi. Hankedokumentide ja lähteülesande ettevalmistamise teenuse sisseostuga kaasneb oht, et inimestel väljastpoolt asutust ei ole piisavalt infot organisatsiooni, selle vajaduste ja tausta kohta. Kommunikatsioon asutuse töötajate ja väljast tellimise pakkujate vahel võib jääda ebapiisavaks. Väline teenusepakkuja ei pruugi osata hinnata kõiki organisatsiooni vajadusi ja nende määra, mistõttu hanke ettevalmistamine võib jääda pealiskaudseks ning tagajärjed võivad olla sarnased ülal kirjeldatud punktides tooduga.

Veebist leiab ohtralt IT-hankeid puudutavate uurimuste ja materjalide kohta, kuid materjal on paljudes erinevates kohtades. Töö autor on üritanud leevendada seda probleemi ning koondanud veebilehed, millelt on võimalik leida vajalikke ja kasulikke abimaterjale IT-hangete korraldamisel, Lisasse 1 Olulisemad teabeallikad ja regulatsioonid.

ITL koostöös oma liikmesettevõtetega tegeleb prioriteetsete valdkondade arendamiseks erinevate projektide algatamise ja elluviimisega. Hangetega seonduvalt on ITL läbi viinud kolm suuremat projekti, nendest lähemalt Lisas 2 ITL tegevus IT-hangete ja tarkvaraprojektide probleemide kajastamisel.

Mitmed uurimustööd ja artiklid on sisaldanud samuti hangete teemat. Mõningad neist on toodud Lisas 3 IT-hangete käsitlused uurimustöodes.

## 1.2 Uurimisprobleem

IT-hangete juures on probleemiks, et hankijatel puuduvad tihti piisavad teadmised riigihangete korraldamisest, sageli jäädakse hätta just hanke ettevalmistamisel. Hankijad kulutavad maksumaksja raha, kuid tulemused on küsitavad – kas hange läks asja ette, kas ostetud teenused rahuldavad kasutajate vajadusi, kas hanke maksumus on optimaalne jne? Kui hanke koostamisel on sisuline pool (hanke eesmärk, ettevalmistus, hankedokumendid) halvasti läbi mõeldud, siis:

1. Teenusepakkuja maksab pisivigade eest ebamõistlikult suuri trahve, hangitavat toodet/teenust ei ole turul või on toote/teenuse maksumus liiga kõrge.
2. Hankija saab toote või teenuse, mis ei vasta ta reaalsele vajadustele.

---

<sup>1</sup> *outsourcing* – väljasttellimine

3. Hankes esitatud pakkumused on üksteisest liiga erinevad (või pole neid isegi võimalik võrrelda), pakkujal jääb liiga palju vaidlusruumi ja otsustusõigust, kuidas lepingut/lähteülesannet tõlgendada (nt leping ei kirjelda, et te seda aspekti ka soovisite, seetõttu me seda lepingu raames ei tee või teeme nii nagu meile meeldib).
4. Lahendus rahuldab vaid hetkevajadusi, arvestamata tulevikuperspektiive ja asutuse sihte, hangitud toote/teenuse/süsteemi kasutegur on väike.
5. Toode/teenus/süsteem ei vasta olulistes detailides hankija vajadustele ning rõhutab tähtsusetut (nt lepingus väga järgalt fikseeritud tehnilised aspektid, mida lepinguperioodi jooksul võib olla vajadus muuta, kuid mida leping ei võimalda).

Magistritöös soovib autor leida ja jagada IT-hangetes osalejate positiivseid ja negatiivseid kogemusi, millest oleks võimalik kasu saada teistel IT-riigihangetega tegelevatel spetsialistidel.

Töö analüüsib, mis probleemid hankijal võivad tekkida ja kuidas neid lahendada, uurib millises hanke etapis esineb kõige enam murekohti ja kuidas saadakse vastuseid hanke käigus tekkivatele probleemidele. Kas lähteülesande koostamine on kõige suurem murekoht? Millised teadmised peaksid olema hankespetsialistidel? Kui valdav on probleem, et hankijatel puuduvad tihti piisavad teadmised riigihangete korraldamisest? Kuidas valmistatakse asutuses hanget ette? Kas asutuses on vajalik kompetents olemas või tellitakse see väljastpoolt? Mis põhjusel väljasttellimist kasutatakse ja milliseid probleeme sellega esineb? Kas pakkujatega suheldakse enne hanke väljakuulutamist? Kuidas toimub hankemenetluse lõpetamine ja kas IT-hankeid on vaidlustatud.

### **1.3 Magistritöö eesmärk ja kasutatud metoodika**

Magistritöö „Avaliku sektori IT-riigihangete koostamise protsessi probleeme ja lahendusi“ eesmärk on kirjeldada ja analüüsida avaliku sektori IT-riigihangete läbiviimisel esinevaid probleeme ja pakkuda IT-hangetega tegelevatele spetsialistidele välja võimalikke lahendusi hangete paremaks korraldamiseks.

Töö annab ülevaate hangete koostamiseks ja läbiviimiseks vajalikest teadmistest, analüüsib hanke ettevalmistuse ja protsessi käigus tekkivaid võimalikke kitsaskohti, probleeme ja küsimusi. Eesti IT-hangete spetsialistidega läbiviidud küsitluse, ekspertintervjuude ning ühe konkreetse IT-hanke analüüsi põhjal annab töö autor käesolevas töös nõuandeid ja soovitusi hangete efektiivsemaks korraldamiseks ja probleemide lahendamiseks.

Magistritöö vaatlleb IT-riigihangete läbiviimise protsessi ning pakub hankespetsialistide ja ekspertide praktilisi soovitusi hangete paremaks korraldamiseks.

### 1.3.1 Töös kasutatud metoodika

Magistritöö „Avaliku sektori IT-riigihangete koostamise protsessi probleeme ja lahendusi“ sisaldab empiirilist uuringut, mis koosneb järgnevatest osadest:

- küsimustik hankeid teostavate IT-spetsialistide hulgas;
- ekspertintervjuud viie hankeid teostava eksperdiga;
- ühe IT-hanke analüüs – juhtumiuuring. Juhtumina on valitud haridusametis läbiviidud riigihange mugavuse alusel. Eesmärk oli, et hanke alusel oleks võimalik teha üldistusi ja välja pakkuda soovitusi spetsialistidele (mis hanke puhul õnnestus, mis ei õnnestunud);
- ülevaade riigihanke protsessist toetudes riigihangete seadusele.

### 1.3.2 Valimi koostamine ja andmete kogumise kirjeldus

Uuringu esimeses osas viidi andmete kogumiseks läbi veebiküsitlus hankespetsialistide hulgas. Valimi koostamiseks otsiti E-riigihangete keskkonnast (Rahandusministeerium) kõik IT-hankeid läbi viinud asutused aastatel 2010-2012 ning hanke eest vastutatav spetsialist. Veebist lisati juurde spetsialisti meiliaadressi. Küsimustik saadeti 279 meiliaadressile. Lisaks edastati küsimustik Tallinna koolide infojuhtide listi ning küsimustik postitati *Facebooki* Eesti Informaatikaõpetajate listi.

Vaatamata sellele, et asutused olid välja võetud riigihangete registrist (hankega tegelenud asutus ja kontaktisik), selgus siiski, et paljud asutused ei tegele ise hangete läbiviimisega (vt pt 2.5.1).

Küsimustik koostati veebis *GoogleDocs* keskkonnas, enamjaolt valikvastustega küsimusi kasutades (vt Lisa 5). Vastused laekusid 50 IT-spetsialistilt kolme nädala jooksul, ajavahemikul 11.-31. oktoober 2013.

Küsitluse kaaskirjas tutvustati korraldatava uuringu eesmärki, lisaks oli märgitud vastamiseks kuluv aeg ning autori kontaktandmed. Vastajatelt küsiti nime, ametit, haridust, asutust ja asutuse suurust. Küsimustiku täitjate soovitusel ja kommentaarid on magistritöösse lisatud anonüümselt.

Uurimistulemuste analüüsiks kasutati andmetöötlusprogrammi *MS Excel* ja *SPSS Statistics*. Andmete analüüsil kasutati kirjeldava statistika meetodeid (vt pt 2.1).

Küsitlus andis sisendi intervjuu küsimuste koostamiseks ja selgusid teemad, millele intervjuudes rohkem tähelepanu pöörata.

Küsimustikule vastajate hulgast valiti intervjuueerimiseks viis eksperti. Ekspertintervjuud viidi läbi struktureeritud, vabade vastustega intervjuu vormis. Intervjuueeritavatele saadeti koos kaaskirjaga ette küsimustik (vt Lisa 6).

Intervjuud viidi läbi ajavahemikus 11.-16. detsember 2013.

Intervjuu koosnes üheksast avatud vastusega küsimusest, mis esitati küsitletavatele vastavalt intervjuu sisulisele arengule, seega kohati varieerus küsimuste esitamise järjekord. Vajadusel esitati täpsustavaid ja täiendavaid küsimusi.

Intervjuud viidi läbi suuliselt ning intervjuueeritavate nõusolekul lindistati arvutiprogrammiga *Sound Recorder*. Intervjuutsitaatide esitamisel magistritöös on arvestatud intervjuueeritavate sooviga jääda anonüümseteks.

Intervjuud kirjutati ümber ja saadeti intervjuueeritavatele tagasi palvega kontrollida välja kirjutatud tsitaatide sisulist õigsust. Uurimuse empiiriliste andmete tõlgendamiseks kasutati induktiivset analüüsi. Induktiivne sisuanalüüs eeldab intervjuude korduvat kuulamist ja lugemist, mis omakorda võimaldab iga intervjuu kui terviku mõistmist, intervjuule iseloomulike väljendite ja mõttetervikute väljatoomist. Intervjuud analüüsiti eraldi intervjuude kaupa toetudes uurimisküsimustele. Intervjuudest eristati tähendusüksused, sarnased tähendusüksused koondati tähenduskategooriate alla. Tähendusüksused on aluseks intervjuude analüüsi tulemuste tõlgendamiseks ja üldistamiseks. Üldistatud tähendusüksuste illustreerimiseks on tulemuste arutelus välja toodud vastavat üksust iseloomustavad tsitaadid.

Empiirilise uuringu kolmanda osa moodustab dokumendianalüüs. Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli analüüsida ühte IT-hanke lähteülesannet ja tehnilist kirjeldust ja tuua välja probleemkohad. Hange valiti haridusametis läbi viidud riigihangete hulgast. Eesmärgiks oli, et hanke alusel oleks võimalik teha üldistusi ja leida lahendusi hankedokumentide paremaks vormistamiseks.

Neljandas uuringu etapis koostati riigihangete seadusest lähtuvalt ülevaade IT-riigihangete läbiviimise protsessist. Protsessile on lisatud infotehnoloogia vaatenurgast tähelepanu vajavad tegevused (kontrollküsimused) ning praktilised nõuanded hankeid läbiviivate spetsialistide poolt.

## 2 LÄBIVIIDUD UURING

Selles peatükis on toodud magistritöö käigus läbiviidud uuringute analüüsid. Uuringu esimene osa koosneb küsimustiku analüüsist, teine osa ekspertintervjuude analüüsi tulemustest, kolmas osa hankedokumendi analüüsist ning neljas osa vaatleb IT-riigihanke protsessi.

### 2.1 Uuringu I osa - küsimustiku analüüs

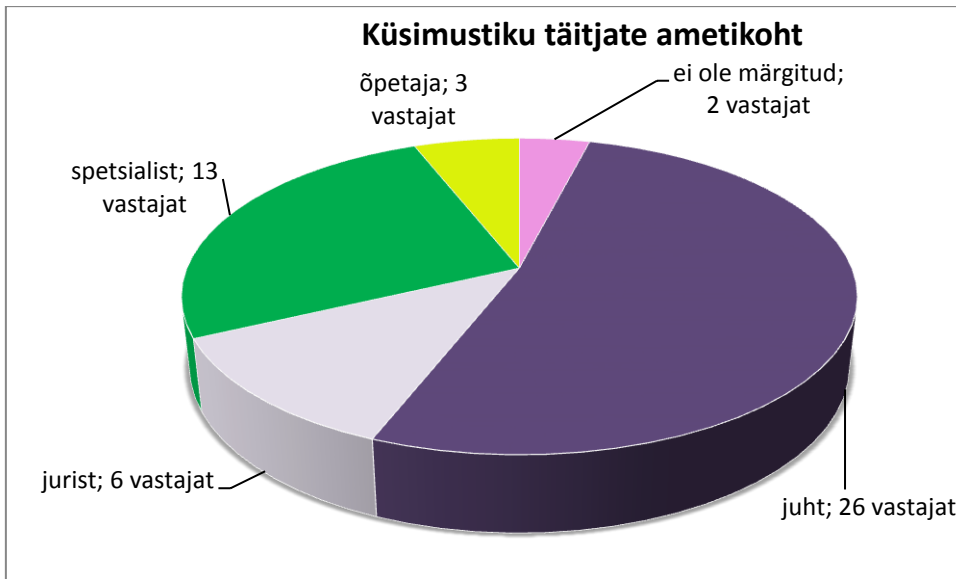
Küsimustiku valimi koostamine ning andmete kogumise kirjeldus on toodud peatükis 1.3.2.

Küsitlusega uuriti, kuidas on korraldatud IT-hanke tehnilise poole ettevalmistamine. Kas on kasutatud väljasttellimist? Uuritakse, kas ja mil viisil on enne hanke väljakuulutamist suheldud võimalike pakkujatega ning kas hankeid on vaidlustatud? Millele hanke ettevalmistamisel ja protsessi käigus tähelepanu pöörata, mis on põhilised kitsaskohad ja ohukohad hangete koostamisel. Millises hanke etapis on esinenud kõige enam probleeme ning kust on leitud lahendusi. Mil viisil toimub hankemenetluse lõpetamine? Kui palju läbiviidavatest IT-riigihangetest ebaõnnestub ja mis põhjusel? Selleks uuritakse asutuses riigihangete arvu aastatel 2010-2012 ning nendest õnnestunud ja ebaõnnestunud hangete osa. Küsitluse lõpus paluti avaldada vastajatel soovitusi hangete läbiviimiseks.

279 väljasaadetud küsimustikust laekus 50 vastust, so 17% väljasaadetud meilidest. Selgus, et mitmed asutused ei tee enam ise hankeid, vaid IT-hangete läbiviimisega tegeleb asutus, kelle haldusalasse nad kuuluvad (vt pt 2.5.1).

#### 2.1.1 Sihtgrupi ülevaade

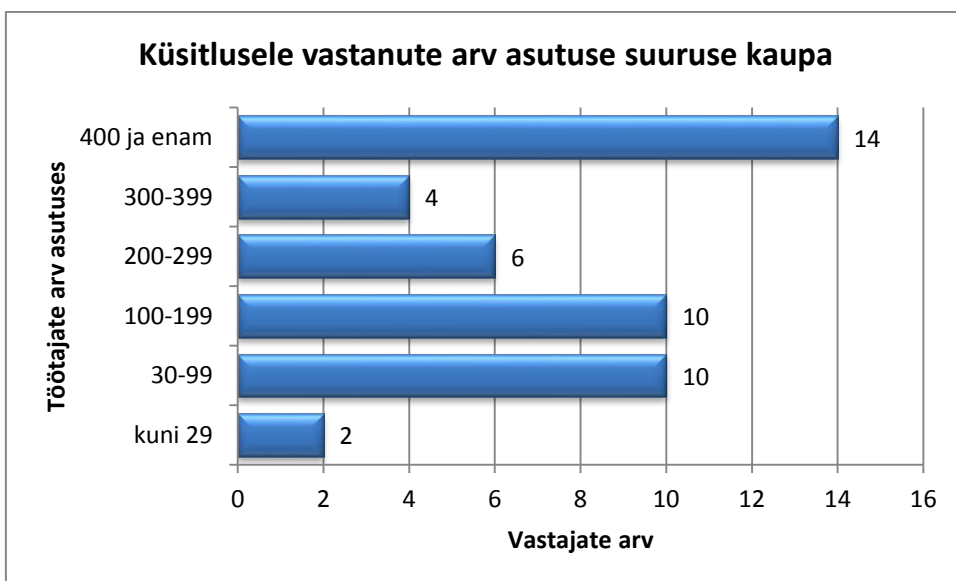
**Vastajate elukutse.** Vastajad on vastavalt ametikohale liigitatud: õpetajad, spetsialistid, juhid ja juristid. Küsimustiku täitjate hulgas oli juhte (sh IT-juht, IT-arendusjuht, IT-osakonna juht, hankejuht, haldusjuht jne) 52% (26 vastajat), spetsialiste (IT-peaspetsialist, IT-arendusspetsialist, juhtivspetsialist, IT-haldur, IT-osakonna peaspetsialist, hangete haldur) 26% (13 vastajat), juriste 12% (6 vastajat) ja 3 õpetajat (õpetaja-infojuht-tugiisik, IT-õpetaja) (6 %) (vt Diagramm 1).



**Diagramm 1 Küsimustiku täitjate ametikoht**

**Vastajate haridus.** 48 vastajal (96%) on kõrgharidus, ühel keskharidus ja üks vastaja oli lõpetanud kutsekooli. Küsimustikus ei täpsustatud õpitud eriala ega IT-alase hariduse olemasolu. Täiendavalt võiks uurida, milliseid teadmisi eelkõige vajatakse hangete korraldamise juures.

**Küsitlusele vastanute arv asutuse suuruse kaupa.** 14 vastajat oli asutustest, kus on 400 ja enam töötajat. 30-199 töötajaga asutustest oli vastajaid 20 (vt Diagramm 2). Kuni 29 töötajaga asutustest oli kaks vastajat.



**Diagramm 2 Küsitlusele vastanute arv asutuse suuruse kaupa (vastajate arv=46)**

### 2.1.2 IT-hanke tehnilise poole ettevalmistamine

27 vastajat (54%) on märkinud, et nende asutustes valmistavad IT-hankeid ette 1-2 inimest, abiks on nõuandjad. 16 vastajat (32%) valis vastusevariandi, et asutuses valmistavad IT-hankeid ette 1-2 inimest iseseisvalt. Ainult 7 vastajat märkis, et nende asutuses on IT-hanke ettevalmistamine meeskonnatöö (vt Diagramm 3).

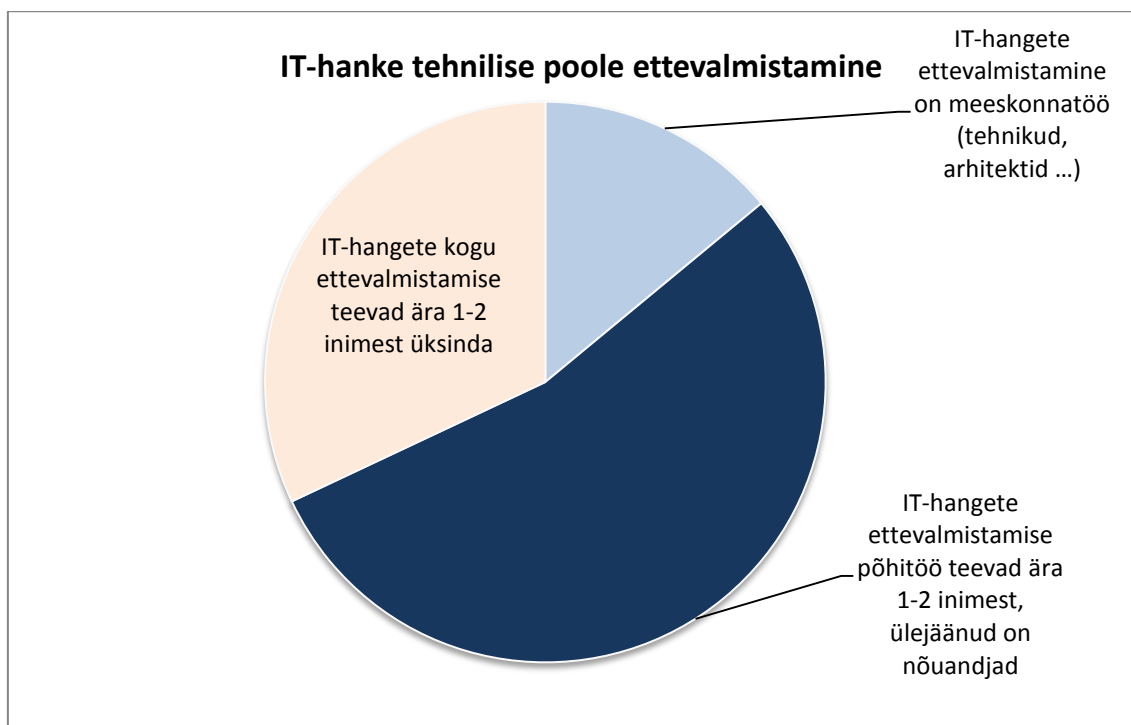


Diagramm 3 IT-hanke tehnilise poole ettevalmistamine

Küsitluse täitjate kommentaarid IT-hanke tehnilise poole ettevalmistamise kohta:

*„on koostöö äri- ja tehnilise poole spetsialistide vahel. Algab tavaliselt äripoole vajaduse kirjeldamisest, millele IT võtab üle ning hakkab lisama tehnilisi parameetreid.“*  
(Küsimustik, 2013)

*„projektijuhid koordineerivad, panevad hankedokumendi kokku, hankejuht vaatab hankedokumendid üle ja nõustab“* (Ibid)

*„Hanget alustavad põhiosakondade spetsialistid, kes asja või teenust vajavad (koostavad hankedokumendid) ja asjaaamise võtavad pärast majasisest kooskõlastamist üle hankespetsialistid.“* (Küsimustik, 2013)

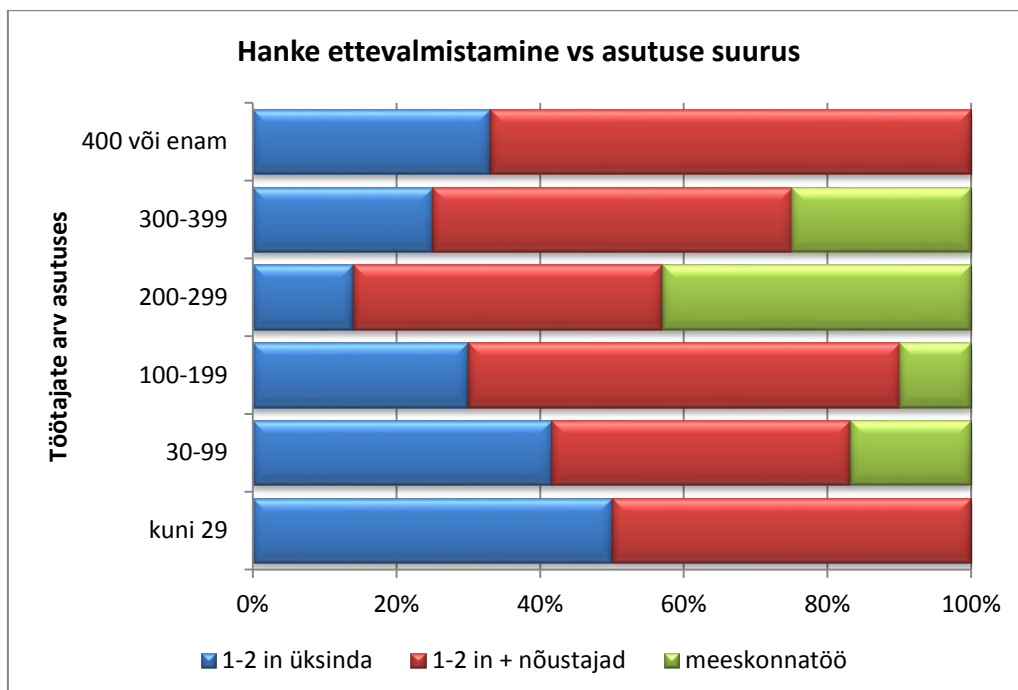


„Projektijuht teeb valmis dokumendid ja hankejuht ja/või jurist vaatavad üle, et tehniliselt (juriidiliselt) oleks korrektne. Tellimus vormub siiski olenevalt hankest 3-10 inimest (teinekord vajalikud ka protsessi juhid, tehniline personal). Tehniliste tingimuste kohta projektijuht kogub info oma kolleegidelt ja paneb kirja struktureeritud viisil ja veendub, et kõik saavad sellest üheselt aru.“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

„Hanget koostav meeskond koosneb nii tehniliste teadmistega inimestest kui ka hankespetsialistist, mistõttu on hanke eesmärgi saavutamiseks väga oluline nende omavaheline koostöö“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).

„Oluline on et, meeskonnaliikmed mõistavad millised on nende kohustused ja vastutus hanke koostamisel“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).

**Asutuse suuruse mõju hanke tehnilise ettevalmistuse juures.** Suurtest asutustest (töötajaid 400 ja enam) vastajate arv oli 15. Nendest 10 vastas, et hanke tehnilise poole ettevalmistamisega on seotud paar inimest, teised on nõuandjad. 5 inimest vastas, et hankega tegelevad 1-2 inimest. Meeskonnatööd ei valinud ükski 15 suurest asutuse (400 või enam töötajat) vastanust. Vaadates, kas asutuse suurus on seotud hanke tehnilise poole ettevalmistamisega selgub, et mida suurem asutus, seda enam vastati, et IT-hanke tehnilise ettevalmistuse teeb 1-2 inimest, ülejäänud on nõuandjad (vt Diagramm 4).



**Diagramm 4 IT-hanke ettevalmistamine vs asutuse suurus**

### 2.1.3 Väljastellimise kasutamine IT-hanke juures

31 vastanut (62%) ei ole kasutanud ja 19 (38%) on kasutanud väljastellimist.

#### Millises hanke etapis olete kasutatud väljastellimist?

19 vastanut on kasutanud väljastellimist. Kontrollides, millises hanke etapis (vahel, tihti ning iga kord) on kasutatud väljastellimist selgub, et 7 vastanut on kasutanud väljastellimist hanke tehnilise dokumentatsiooni ettevalmistamisel. 5 vastanut on kasutanud väljastellimist ka hanget ettevalmistava analüüsi ja 5 vastanut juriidilise dokumentatsiooni ettevalmistamise juures (vt Diagramm 5).

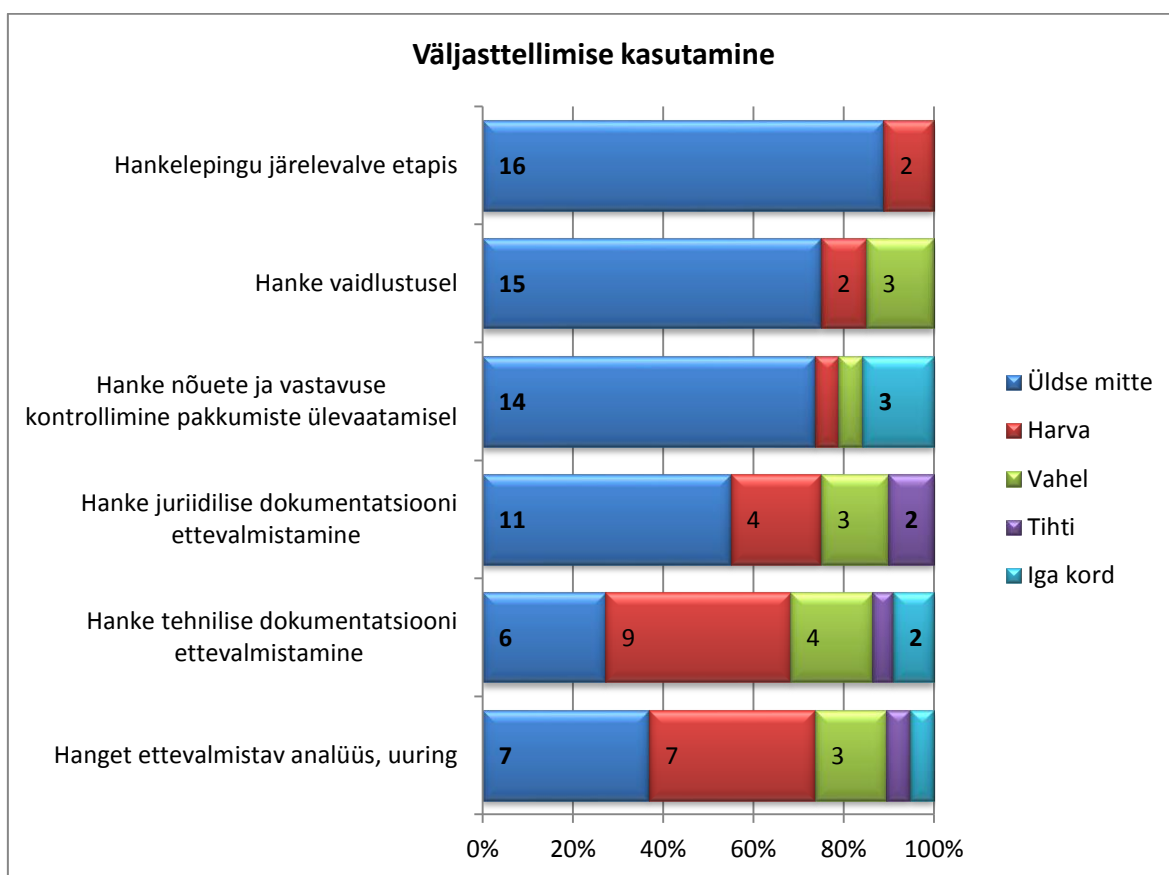


Diagramm 5 Väljastellimise kasutamine

**Mis põhjusel kasutasite väljastellimist?** Kuna väljastellimise põhjus polnud kohustuslik küsimus, vastas 12 spetsialisti. 7 vastanut valis vastusevariandi, et organisatsioonis puudub piisav tehniline teadmine. 5 vastanut märkis, et asutuses puudub nii tehniline kui ka juriidiline teadmine.

Vastajate kommentaarid väljasttellimise kohta:

Millal väljast tellida – „siis kui endal täielikult kompetents puudub. Tellid ühe või mõned hanked väljast ja osaled ise aktiivselt protsessis (oled juures, küsid ja vaatad). Õpid kogemusest ja järgmisel korral juba oma jõududega hange läbi viia, vajadusel nõu küsida.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

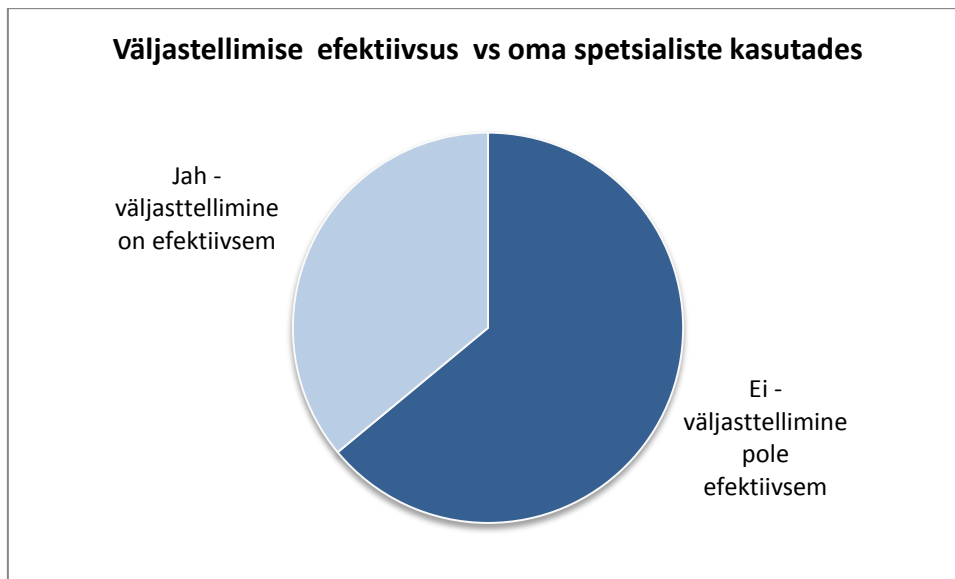
„Vajadus saada enda kasutusse korraliku juriidilise analüüsi saanud hankedokumendid, mida tulevikus hangete koostamisel aluseks võtta.“ (Küsimustik, 2013)

"Tehniline kirjeldus on vaja sisse osta, kuna organisatsioonis ei ole pädevaid IT-inimesi.“ (Ibid)

„IT on väga lai tegevusvaldkond ja erinevate seadmete soetamisel peavad need omavahel hästi ühilduma ja vajadusel ühilduma ka vanemate seadmetega. Kui seda hakata ise uurima, läheb sellele väga kaua aega. Odavam on see tehnilise nõustamise teenus sisse osta.“ (Küsimustik, 2013)

Millal mitte väljast tellida – „nt siis kui on tegemist mingi suure süsteemiga, kus on erinevaid osapooli hästi palju aga endal puudub kompetents. Mitte hankida suurt tükki vaid jagada hange väiksemateks tükke ja neid väiksemaid tükke väljast tellida.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

**Väljasttellimise kasutamise efektiivsus.** Küsimusele vastajaid oli kokku 25 (küsimus ei olnud kohustuslik). 16 vastanut (32%) märkis, et väljasttellimine hanke dokumentatsiooni koostamisel ei ole efektiivsem kui oma jõududega hanke koostamine. 9 vastanut (18%) leidis, et väljasttellimise kasutamine hanke dokumentatsiooni koostamisel on efektiivsem kui oma jõududega hanke dokumentatsiooni koostamine (vt Diagramm 6).



**Diagramm 6** Kas väljastellimise kasutamine hanke dokumentatsiooni koostamisel on Teie asutuses efektiivsem kui oma jõududega hanke koostamine?

**Kas ja milliseid probleeme on esinenud väljastellimisel?** 22st vastanust 12 ei ole olnud väljastellimisega probleeme ning 10 on esinenud probleeme.

Vastajate kommentaarid väljastellimise kasutamise efektiivsuse kohta:

*„Vastus on pigem nii ja naa, sõltub kas vastav kompetents on olemas (valdkond kitsas) ja kas ressurss (aeg, inimesed) omal olemas või mitte.“* (Küsimustik, 2013)

### **Väljastellimise poolt**

*„Väga spetsiifiliste infosüsteemide puhul puudub asutuses piisab know-how ning parima tulemuse saavutamiseks on otstarbekas konsulteerida isikutega, kellele vastav infosüsteem on igapäevane.“* (Küsimustik, 2013)

*„Minu poolt korraldatavates hangetes olen kasutanud välist abi u 10% juhtumitest. Need on eranditult olnud olukorrad, kus loome tehnilist lahendust mõne uudse valdkonna jaoks, kus see hetkel puudub ja millega me pole varem sügavuti kokku puutunud. Tellitav on reeglina mingit sorti kontseptsiooni väljatöötamine. Kaasatud isikute arv võib olla suhteliselt lai 5-10 inimest + erinevad küsitletavad/intervjueeritavad. Sarnase teenuse teistkordsel tellimisel on hanke läbiviimisesse kaasatud inimeste arv 1-2.“* (Ibid)

*„Kuna mahud on väiksed pole mõistlik endal jõudusid omada.“* (Ibid)

*„IT on väga lai tegevusvaldkond ja erinevate seadmete soetamisel peavad need omavahel hästi ühilduma ja vajadusel ühilduma ka vanemate seadmetega. Kui seda hakata ise uurima, läheb sellele väga kaua aega. Odavam on see tehnilise nõustamise teenus sisse osta.“ (Küsimustik, 2013)*

*„Väljasttellimisega ei tekkinud probleeme, kuna teenusepakkuja ettevõtte võtmeisik, kes hanke koostamisel abiks oli, oli eelnevalt meie IT-süsteemidega kokku puutunud ja omas väga head ülevaadet meie asutuse vajadustest ja eripärast.“ (Küsimustik, 2013)*

### **Väljasttellimise vastu**

*„Oma hangete spetsiifikat teame ise kõige paremini. /.../ Konteksti ja tasuta selgitamine võtab liiga palju aega, lisaks ei tunneta tavaliselt väline partner meie vajadusi. /.../ Kokkusaamistele ja selgitamistele läheb rohkelt aega ning sageli ei õnnestu niimoodi korraldatud hange üldse.“ (Küsimustik, 2013).*

*„Tehniline kirjeldus on koostatud liiga ühe pakkuja põhised.“ (Küsimustik, 2013)*

*"Kuna meie tellime peamiselt kontseptsioonidokumente, siis koostavad neid heal juhul konsultatsioonifirmad, kehvemal juhul selles valdkonnas tegutsevad (ja ärihuvi omavad) ettevõtted. On juhtunud, et analüüsist kumab läbi kallutatust.“ (Ibid)*

*„Probleemkoht on olnud kontseptsioonide koostajate kompetents. Kui ettevõttel pole uuritavas valdkonnas väga tugevat kompetentsi, siis kipub juhtuma, et kontseptsioonidokument koosneb praeguse organisatsiooni intervjueritud liikmete nägemusest. Ehk siis väljasttellimine taandub sisuliselt panuselt organisatsiooni enda poolt antud sisendi vormistamiseks. Nii on keeruline saavutada uut kvaliteeti.“ (Ibid)*

*„Väljast tellimist oleme kasutanud, kui hangete koormus läks liiga suureks, kuid ebaõnnestunult. Väljast tellimise juures kompetents jäi tüki maad alla meie inimeste omast.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)*

*„Väline partner on olnud vähem kompetentne kui meie asutuse töötajad. Hanke kvaliteet ja hanke läbiviimise kiirus ei ole olnud rahuldavad.“ (Küsimustik, 2013)*

*„Tehnilise kirjelduse koostamisel ei ole IT-konsultant näinud ette kõiki probleeme uute seadmete puhul.“ (Ibid)*

„Asjad võtavad kauem aega“. /.../ Tahetakse jubedalt pappi, mille eraldamiseks tuleks korraldada eraldi hange.“ /.../ Välisel partneril ei ole piisavalt aega süveneda meie probleemidesse“. /.../ „Eksperdid on kallid ja ülehinnatud“ (Küsimustik, 2013)

„Kui on lühikesed tähtajad sh sisseelamisaeg, võtab selgitamine omal ka palju aega. Lühemate ja seal hulgas väga sisuliste hangete puhul polegi see kohati mõistlik.“ (Küsimustik, 2013)

#### 2.1.4 Suhtlemine pakkujatega

**Kui suures mahus olete enne hanke väljakuulutamist suhelnud võimalike pakkujatega?** 45 vastanut (90%) on suhelnud enne hanke välja kuulutamist võimalike pakkujatega. 5 vastanut (10%) pole suhelnud enne hanke välja kuulutamist võimalike pakkujatega (vt Diagramm 7).

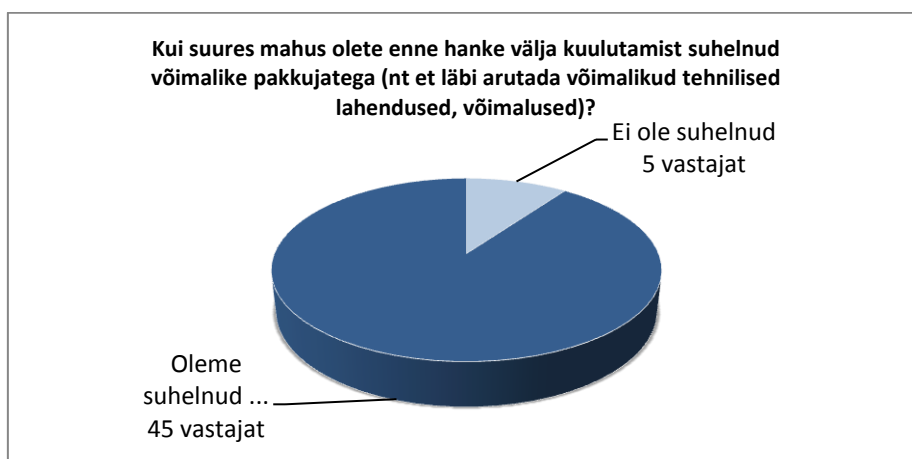
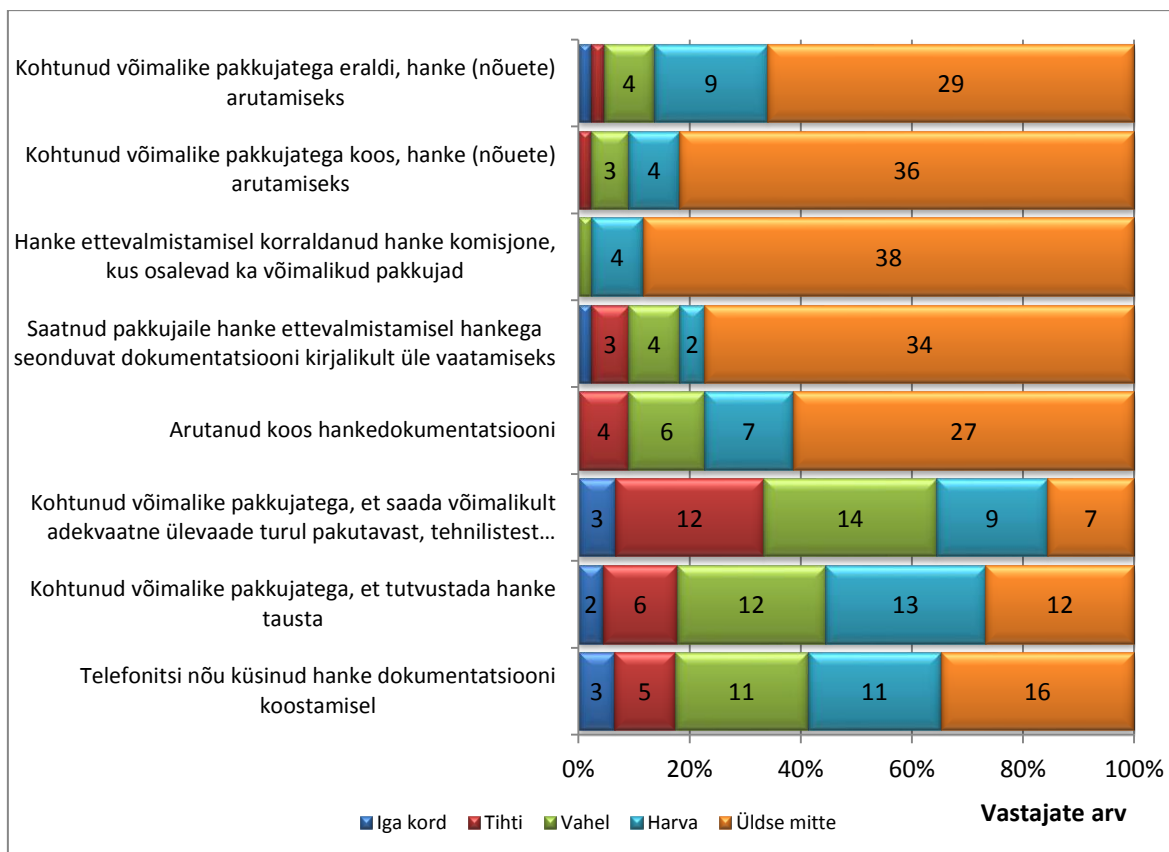


Diagramm 7 Suhtlemine pakkujatega

**Millistel juhtumitel on suheldud enne hanke välja kuulutamist võimalike pakkujatega?** Kontrollides, millistel juhtumitel on suheldud enne hanke väljakuulutamist võimalike pakkujatega kas vahel, tihti või iga kord, selgub, et 29 vastajat on kohtunud võimalike pakkujatega, et saada adekvaatne ülevaade turul pakutavast ning tehnilistest võimalustest (vt Diagramm 8).



#### Diagramm 8 Pakkujatega suhtlemine

Vastajate kommentaarid:

„Diskussioon eduka pakkumuse hindamise aluste leidmiseks.“ (Küsimustik, 2013)

„Kontaktid võimalike pakkujatega on seotud põhiliselt hinnataseme ja hinna/kvaliteedi võimaliku suhte selgitamisega.“ (Küsimustik, 2013)

„Enne hanget suhtlemine pakkujatega. Tasub konsulteerida aga tuleb ka turgu teada (millised maksumused võiksid eelduslikult tulla – selle pinnalt saab planeerida nt menetlusliiki). Samas tuleb pakkujaid väga võrdselt kohelda. Ei või eelistada neid, kellega sai eelnevalt suheldud. Enne hankemenetlust võimalike pakkujatega suhtlemisel ei ole probleemi, kui saadud info teed avalikuks kõigile pakkujatele. Siis ei tekigi kellelgi mingit eelist.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„Võimalike pakkujatega suhtlemine enne hanke väljakuulutamist võimaldab välistada selle, et hankija kehtestab hanke eseme tehnilises kirjelduses diskrimineerivad tingimused. Meie kasutame seda tehnilise dialoogi vormis ja peamiselt infra hangete puhul. Arenduses

*selliseks dialoogiks vajadus puudub sest vastav kompetents on endal olemas.*“ (Eksperintervjuu 4, 2013)

*„Läbirääkimistega hanke korral on arutatud ka tehnilisi üksikasju.“* (Küsimustik, 2013)

*„Telefoni teel küsimist ei tea ja küsitlust majasiseselt läbi viima ei hakka. Ülejäänud märgitu osas oli meil IT-hange võistlevas dialoogis ja siis on suhtlemine pakkujatega lubatud, kus toimusid läbirääkimised ja arutati läbi ka hankedokumendid“.* (Ibid)

### **2.1.5 Hangete vaidlustamine**

Küsimusele mitmel korral (ajavahemikul 2010-2013) on asutuse IT-hankeid vaidlustatud vastas 39 vastanut (78%) üldse mitte, 10 vastanut (20%) üks kuni kolm korda ja üks vastaja 4 või enam korda.

Põhiliste vaidlustuste põhjuste kohta on küsimustikule vastajad välja toonud järgmist:

*„Teist pakkujat on süüdistatud suunatud hanke koostamises.“* (Küsimustik, 2013)

*„Hanke dokumentatsioonile mittevastavused.“ /.../ „Pakkujate mittekvalifitseerumine“.  
/.../ „Hindamissüsteemi ja eduka valiku protokollide puudulik dokumentatsioon“. /.../  
„Formaaljuriidilised protseduurilist laadi ebatäpsused, pakkuja teadmatus hankeprotseduuri korraldusest, erimeelsused pakkuja kvalifikatsiooni tõestatusest.“* (Ibid)

*„Vaidlustuse põhjuseks oli pakkuja pealiskaudne pakkumuse ettevalmistamine ja pakkumust ei tunnistanud vastavaks. Vaidlustuskomisjon jättis hankija otsused jõusse“. /.../  
vaidlustati hanke lõpetamise otsust /.../ vaidlustati küll pakkumuse edukaks tunnistamise otsust, kuid sisuliselt taandus vaidlustus hankedokumentides hindamismetoodika vaidlustamisele ning vaidlustuskomisjon, olles kuulanud ära mõlema poole seisukohad, leidis et vaidlustus on aegunud.“* (Küsimustik, 2013)

*"Näide: vaidlustati hange suure tegija poolt ainult selleks, et uus tegija turul ei saaks lepingut. Suurel ettevõttel on palju raha vaidlustamiseks. Rahaline kulu ei mõjuta ettevõtte käekäiku, samas väikesel ettevõttel võib lepingu sõlmimise venimine tekitada ohtu, et firma peab lepingust loobuma, kuna ei suuda vaidluse kulusid kanda. Hiljem suur ettevõtte tunnistas, et eesmärk oli väike turult välja suretada. Hanke vaidlustuse nad kaotasid."* (Ibid)



## 2.1.6 Probleemkohad hanke läbiviimise juures

**Millises hanke etapis on esinenud kõige rohkem probleeme?** Selle küsimuse juures oli vastajail võimalik ära märkida, mitu vastusevarianti, sellepärast on vastajate arv kokku 69.

Kõige enam probleemkohti märgiti olevat hanke esimeses etapis - hankedokumentide koostamine (lähteülesanne, tehniline kirjeldus, turvalisuse nõuded, ISKE), seda märkis 27 vastanut (39,1%). Samuti oli märgitud probleeme neljandas etapis – tööde teostamine, vastuvõtmine (kaupade või teenuste õigeaegne tarnimine, vastavus kvaliteedinõuetele ja kokkulepitud teenusetasemetele), seda märkis 19 vastanut (27,5%). Kõige vähem probleeme oli märgitud kolmandas etapis – lepingu sõlmimine (lepinguläbirääkimised, koostööpartneri valimine, lepingu sõlmimine), seda oli märkinud vaid üks vastaja (vt Diagramm 9).

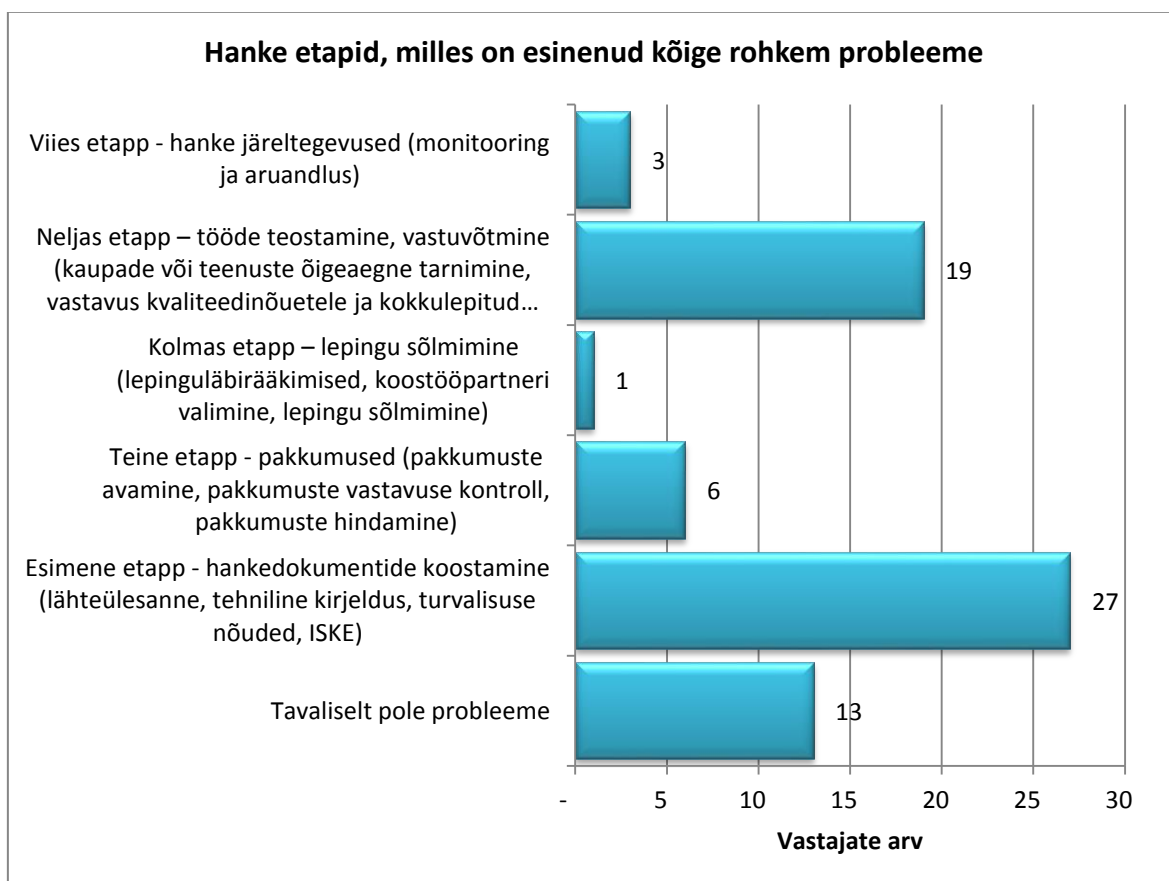


Diagramm 9 Hanke etapid, milles on esinenud kõige rohkem probleeme

**Probleemaatilisemad valdkonnad hanke läbiviimisel.** Probleemaatiliseks ja väga problemaatiliseks on 24 vastajat pidanud hangitava süsteemi skoobi määratlemist (kui palju funktsionaalsusi, mida hõlmab, hind vs soovid).

Problemaatiliste valdkondadena on samuti välja toodud kasutajate vajaduste välja selgitamist sh nende ette nägemist (21 vastajat), hangitava süsteemi skoobi määratlemist (19 vastajat) ning tehnilise lahenduse optimaalsust (samuti 21 vastajat).

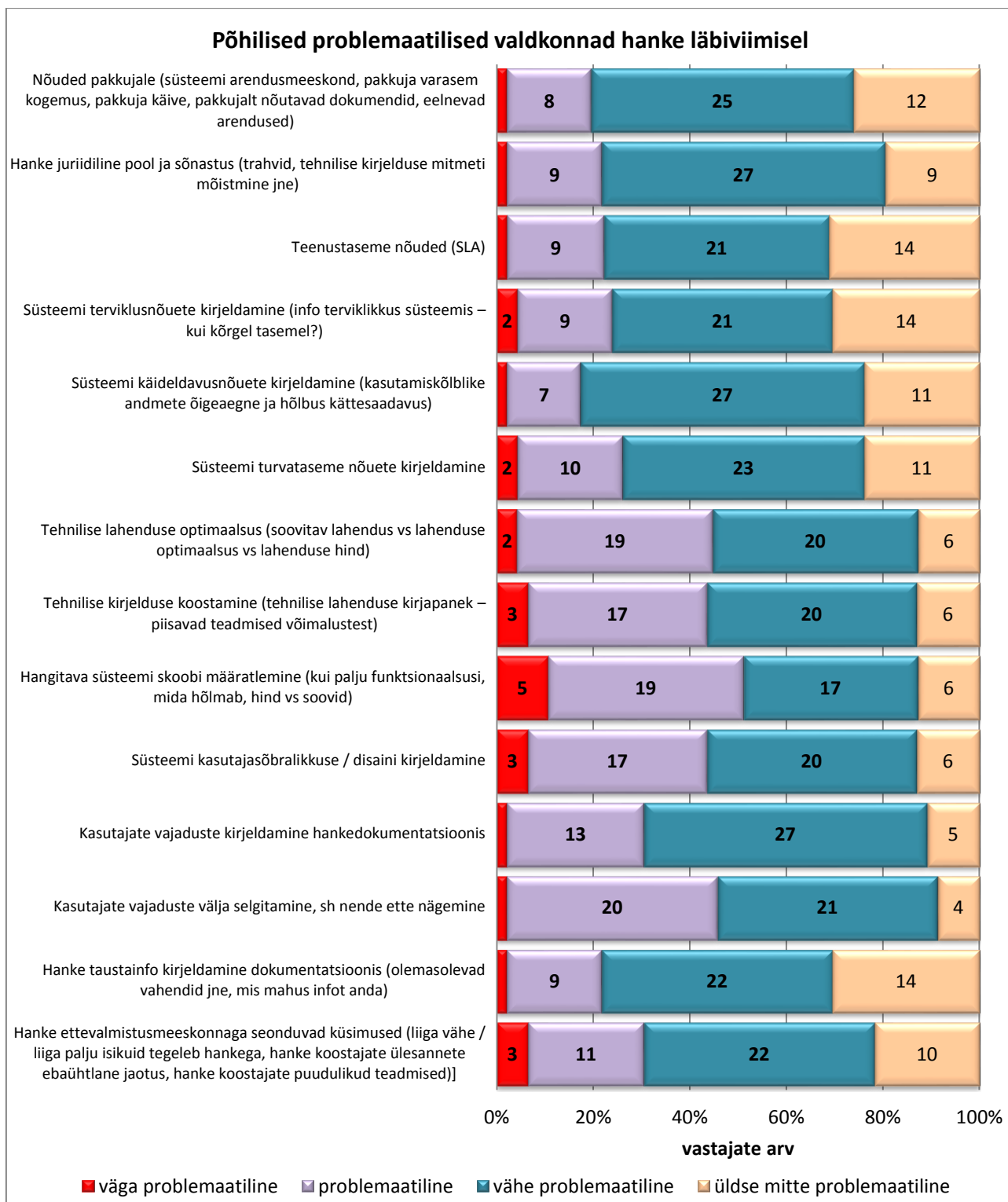
Üldse mitte ja vähe problemaatilistena valdkondadena oli märgitud 38 vastaja poolt süsteemi käideldavusnõuete kirjeldamist (kasutamiskõlblike andmete õigeaegne ja hõlbust kättesaadavust). Samuti 37 vastajat ei näinud probleeme valdkonnas nõuded pakkujale (süsteemi arendusmeeskond, pakkuja varasem kogemus, pakkuja käive, pakkujalt nõutavad dokumendid, eelnevad arendused) (vt Diagramm 10).

Vastajate kommentaarid:

*"Teatud pakkujatega tekkis probleeme soovitude saamisel, kui hanke dokumendid ei sisaldanud juba detailset funktsionaalsuse kirjeldust. Sel juhul läks konkreetsete soovide elluviimine tihti hooldustööde alla (või vähemalt pakkuja soovis nii)". (Küsimustik, 2013)*

**Soovitus.** *„Kasutajate vajaduste väljaselgitamiseks – huvigruppide (kasutajate) koondamine, sealt endale kogukonna tekitamine, et sellest endale huvigrupp tekitada. Need on edasised kasutajad, siis saab neilt paremat infot. Keegi on ikka aktiivsem ja annab infot, sisendit selleks, infot, mis sul vaja on.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)*

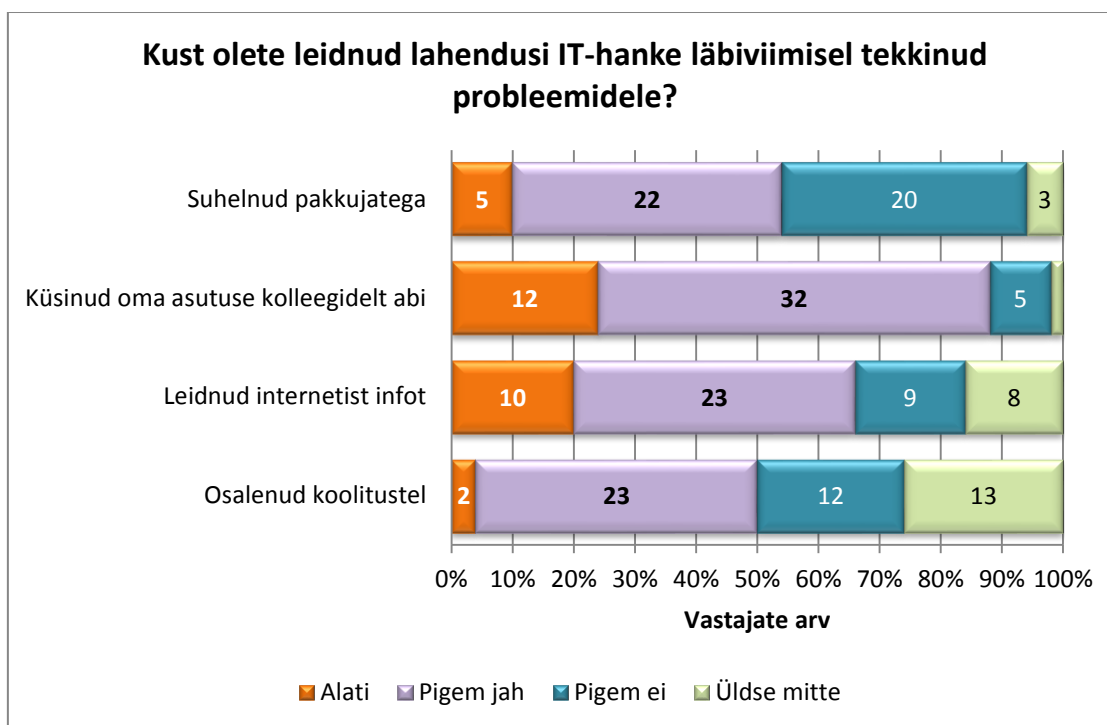
*„Kasutajasõbralikkus – hanke dokumentidesse tuleb kõik kirja panna. Oleme unistanud, et saame hanke käigus endale partneri, kes aitab seda asja hästi arendada kuid pigem on see seis, et arendatakse või tehakse seda mida sa tellid ja keegi ei panusta sinna, et kuule sa tellid natuke valesti (nt ei ole mõistlik niimoodi teha, lahendame asja niimoodi). /.../ Võimalus kasutada infosüsteemide tellimusel võistlevat dialoogi kui ka väljakuulutamisega läbirääkimistega menetlust (saaks kasutada ka ideekonkurssi), mis võimaldab hanke käigus pakkujatega läbirääkimisi pidada. Ka see pole alati tulemust andnud. Aidake või andke infot või teadmisi kuidas paremini lahenduseni jõuda - siis sellist suhtumist pole. /.../ On tehtud infotunde, selgitanud vajatusi ja ootusi, kuid pole need oodatud tulemust andnud. ☺ Selles osas on kindlasti veel arenguruumi.“ (Ibid)*



**Diagramm 10 Problemaatilisemad valdkonnad hanke läbiviimisel**

### 2.1.7 Lahendused IT-hanke läbiviimisel tekkinud probleemidele

Probleemide korral alati ning pigem jah (kokku 44 vastajat) küsib abi oma asutuse kolleegidelt. 33 vastajat otsib infot internetist (alati 10 ja pigem jah 23 vastajat) (vt Diagramm 11).



**Diagramm 11 Kust olete leidnud lahendusi IT-hanke läbiviimisel tekkinud probleemidele?**

Vastajate kommentaarid:

*"Jooksvatele juriidilistele probleemidele leiab abi advokaatidelt. Ennetavate tegevustena on esinenud kõike eelloetletut."* (Küsimustik, 2013)

*„Oleme suhelnud ka kolleegidega teistest asutustest. /.../ Probleemide tekkimisel abistavad maja IT-spetsialistid, kes hankedokumendid (tehnilise kirjelduse) ette valmistavad. /.../ Oleme suhelnud sarnaste hangete puhul ka teiste hankijatega. /.../ Lahendused probleemidele on tulnud läbi väljast tellitud teenusepakkujale, kellel on väga pädev IT-alane taust. /.../ Üldjuhul tekivad lahendused koostöös kolleegide ja pakkujaga. Õpime kogemustest.“* (Küsimustik, 2013)

## 2.1.8 Hankemenetluse lõpetamine

### Kas Teie asutuses peale hanke läbiviimist viiakse läbi ...

- ... hanke lõpetamise koosolek (vaagides positiivset ja negatiivset);
- ... küsitlus (hanke õnnestumistest, ebaõnnestumistest).
- Midagi ei tehta.

36 vastanut (72%) valis vastusevariandi, et peale hanke läbiviimist ei tehta rohkem midagi. 14 vastanut (28%) märkis, et viiakse läbi hanke lõpetamise koosolek. Mitte keegi vastanutest ei valinud vastusevarianti, et täidetakse küsimustik hanke õnnestumiste ja ebaõnnestumiste kohta.

Vastajate kommentaarid:

*„Meil toimuvad projektide kokkuvõtvad koosolekud, mille üheks osaks on hange. Eraldi hanke kohta pole me kunagi lõpetamise koosolekut pidanud. /.../ Kui IT-hange on seotud mõne projektiga, siis projekti lõpetamisel koosolekud toimuvad.“* (Küsimustik, 2013)

*„hangitud süsteemi juurutamine, hankelepingu korrektne täitmine, peale hankelepingu lõppu aruandlus /.../ jälgitakse kasutuselevõttu /.../ täidetakse hanke aruanne /.../ korraldatakse auditeid.“* (Ibid)

*„Enne järgmist analoogset hanget hinnatakse, et kas tuleks midagi muuta/teha teisiti. /.../ Üldjuhul, kui kõik sujub, siis ei tehta midagi. Probleemide korral analüüsitakse neid. /.../ Ametlikult mingit dokumenti ei koostata, kuid omavahel teeme ikka järeldusi ja püüame järgmine kord neist õppida.“* (Ibid)

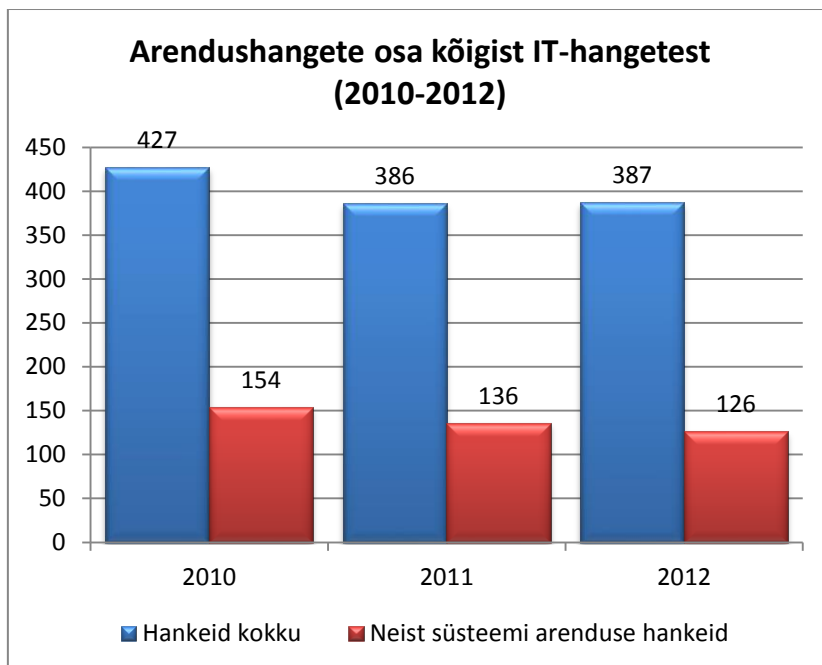
**Kas Teie asutuses on olemas IT-hangete portfoolio?** 38 vastajat (76%) kinnitas, et nende asutuses pole IT-hangete portfooliot ja 12 vastajat (24%) märkis, et portfoolio olemas.

Kõik 12 vastajat kelle asutuses oli portfoolio olemas, pidasid seda ka vajalikuks. Vajalikuks pidas portfooliot 23 vastajat, mittevajalikuks 27 vastajat.

38 vastaja asutuses ei ole kasutusel hangete portfooliot, neist pidasid portfooliot vajalikuks 11 vastajat.

## 2.1.9 Läbiviidud riigihanked aastatel 2010-2012

Otseselt statistikat selle kohta, kui palju on asutused riigihankeid läbi viinud, ei ole ja andmed on antud hinnanguliselt. Mitmes suuremas asutuses on vastaja täitnud hangete arvu lähtudes oma üksusest (osakonnast).



**Diagramm 12 Arendushangete osa kõigist IT-hangetest aastatel 2010-2012**

Vastustest selgus, et hangete arvus on aastal 2011 langus, samuti on vähenenud arendushangete arv. Võrdluseks on Lisas 4 toodud statistika E-riigihangete registrist (Rahandusministeerium, Riigihangete register, aruande teostamine). Aruandekeskonnast saab tellida aruande valides riigihanke registris avaldamise kuupäevade vahemiku, hankemenetluse liigi, hankelepingu liigi, hankija liigi ja CPV koodi alusel.

IT-teenuste hulgast valiti kaks CPV koodi: 48000000-8 Tarkvarapaketid ja infosüsteemid ning CPV: 72000000-5 IT-teenused: nõuande-, tarkvaraarendus-, Interneti- ja tugiteenused. Lisaks valiti hangete arv, sõlmitud lepinguid, maksumus ning vaidlustatud hangete arv (vt Tabel 3 Lisas 4). Tabeli põhjal koostatud diagrammilt (vt Diagramm 18) on samuti näha hangete arvu langus aastal 2011.

Küsitluse tulemustest selgub, et keskmiselt moodustavad IT-arendushanked 35% IT-hangete koguarvust (aastatel 2010-2012) (vt Tabel 1). Õnnestunud hangete arv on hinnanguliselt vähenenud, kuid vastajate hinnangu järgi ebaõnnestunud hangete arv on suurenenud (vt Tabel 2).

Tabel 1 IT-hangete arv aastatel 2010-2012 ja neist arendushangete osakaal

Aasta	Hankeid kokku	Neist arendushankeid	Arendushangete osakaal kõigist IT-hangetest
2010	427	154	36%
2011	386	136	35%
2012	387	126	33%
<b>Kokku</b>	<b>1200</b>	<b>416</b>	

Tabel 2 Hangete arv, lisaks rahulolu

Aasta	IT -hankeid kokku	Õnnestunud hankeid	Ebaõnnestunud hankeid
2010	427	382	16
2011	386	343	22
2012	387	317	25
<b>Kokku</b>	<b>1200</b>	<b>1042</b>	<b>63</b>

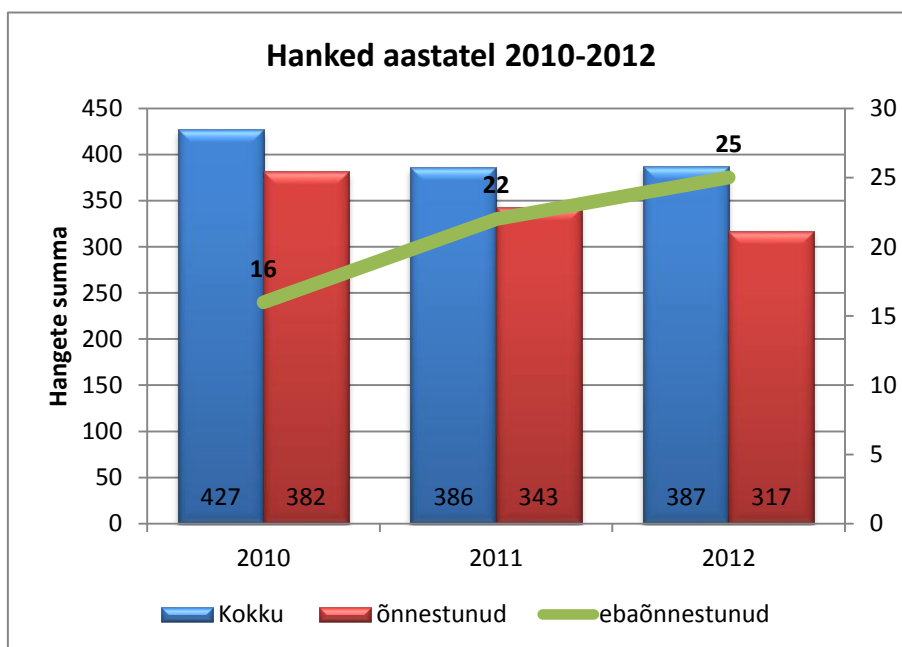


Diagramm 13 Hangete arv, lisaks rahulolu

## 2.2 Uuringu II osa – ekspertintervjuud ja tulemused

Küsimustiku tulemustest lähtudes valmistati ette intervjuu küsimused (vt Lisa 6). Küsimustiku täitjate hulgast valiti välja eksperdid, keda intervjueriti. Toimus viis intervjuud ajavahemikul 11.-16. detsember 2013.

Intervjuu aluseks võeti üheksa avatud küsimust (põhiküsimust), mida kasutati intervjuu käigus, vajadusel esitati täiendavaid küsimusi. Küsimuste sõnastus varieerus sõltuvalt intervjuu käigust.

### **2.2.1 Vastuolud riigihangete läbiviimise protsessis**

Selles peatükis on toodud intervjuude käigus selgunud probleemkohad ja ekspertide poolt pakutud võimalikud lahendused.

Intervjuusid analüüsid selgus, et IT-riigihangetega seotud probleemid on võimalik jagada kolme suuremasse rühma. Kõigepealt riigihangete olemuslikud probleemid, need on seotud riigi eelarvesüsteemi (1) ja seadusandlusega (3), samuti otsustusmehhanismide pädevuse (1) ja meedia pahatahtliku tähelepanuga (1). Number probleemi järgi näitab, mitu vastajat on pidanud probleemi oluliseks (küsimustikule vastajanute ja intervjuueeritavate hulgast). Nende probleemide vastu on keeruline hanke läbiviijal võidelda. Probleemide lahendamise üheks võimaluseks on seadusemuudatused.

Hangetega seotud probleemid teises rühmas kuuluvad asutusesiseste probleemide hulka. On mainitud asutuse sisest töökeskkonda, -õhkkonda (2), asutuses vajaliku kompetentsuse puudumist (5), inimressursi puudumist (3) ning sellega seoses ka probleeme väljast tellimisega (2). Number sulgudes näitab probleemi esinemissagedust (mitu vastajat on selle probleemi välja toonud).

Kolmandasse rühma saab liigitada otseselt hanke läbiviimisega seonduvad probleemkohad. Küsitluses ja intervjuudes mainiti 11 probleemkohta. Hanke läbiviimise protsessi hinnanguliselt järjestades võiks tuua probleemid järgnevalt: ajaressursi puudumine (5), klient ei oska selgitada või ei tea, mida ta tahab hanke tulemusena saada (6), probleemid hanke planeerimisel (9), oskamatus hanke skooopi määrata (3), korrupsiooni vältimine (2), suhtlemine pakujatega (4), probleemid dokumentatsiooni koostamisel (12), kvalifitseerimistingimuste määratlemine (2), juriidilised küsimused (1), hindamiskriteeriumite määramine (8) ja riigihangete registri ettearvamatu töökindlus (1).

Järgnevates alampeatükkides on välja toodud küsimustiku vastajate ja intervjuueeritavate kommentaarid nende probleemkohtade suhtes. Tsitaatide näitlikustamiseks on loodud mulldiagrammid (vt Diagramm 14, Diagramm 15 ja Diagramm 16), kus mulli suurus näitab probleemi esinemissagedust (mitu vastajat on selle probleemi välja toonud), x-teljel on toodud hinnanguliselt hanke protsessi ajaline mõõde ning y-teljel probleemi ilmnemise



prioriteetsus (skaala 0-5, 0-2 probleemi harvem ilmumine, 3-5 – probleemi tihedam esinemine).

Probleemidest parema ülevaate saamiseks võeti aluseks *Goldratti* konfliktide pilv (Wikipedia, 2013), kuid kuna töö autoril oli soov tuua välja kõik esinenud probleemid, siis konfliktide pilve asemel koostati programmis *MS Excel* mulldiagrammid.

### **2.2.1.1 Riigihangete olemuslik positsioon riigis**

**Probleem 1.** *„Hanke kriitiline traagika on riigi eelarvesüsteem! Eelmisel aastal pole sisuliselt midagi kindlat, millised investeeringud, järgmiseks aastaks tekivad. Kui sa oled need saanud, siis on väga piiratud aeg, mille jooksul sa saad need ära kasutada. Kui vaadata riigieelarve üldist aastast loogikat, siis viia läbi hea projekteerimine ja realiseerimine sellisena, et selle aasta jooksul oleks nii analüüsitud, dokumenteeritud ja realiseeritud on sisuliselt võimatu. Kui on vähegi suurem töö, siis sellesse ajaraami enam ei mahu. Kaheaastase tsükliga (osa investeeringuid saad järgmisse aastasse üle viia) on veel midagi tehtav, kuid siiski pingeline. /.../ Suuremate arendusprojektide finantseerimiseks riigieelarve loogika oma väga selgete ajaliste piirangutega ei ole tulemusele orienteeritud, on orienteeritud raha kulutamisele.“* (Ekspertintervjuu 2, 2013)

**Probleem 2.** *„Seadust hakatakse tõlgendama. Viimane, lõplik sõna tõlgenduste kohta on riigikohus. Enne, kui üks punkt pole käinud läbi riigikohtust, mille üle vaieldakse, kus riigikohus annab sellele tõlgenduse, ei ole midagi kindlat. Seaduses on piisavalt punkte, kus on välja kujunenud mingi tava, mida pole kunagi läbi vaieldud ning mis riigikohtusse jõudes võib laheneda väga ootamatul moel. /.../ Kõike, mida võib tõlgendada sinu vastu, nii ka tehakse! Hanke dokumentatsioon ja kogu hanke struktuuri peab olema kokku pandud nii, et mitte midagi ei oleks võimalik tõlgendada sinu vastu. Kuidas kõrvaltvaatajal ehk pahatahtlikul ajakirjanikul on võimalik sinu tegevust tõlgendada ja kuidas see sind mõjutab. Arvesta pahatahtliku meedia jõuga!“* (Ekspertintervjuu 2, 2013)

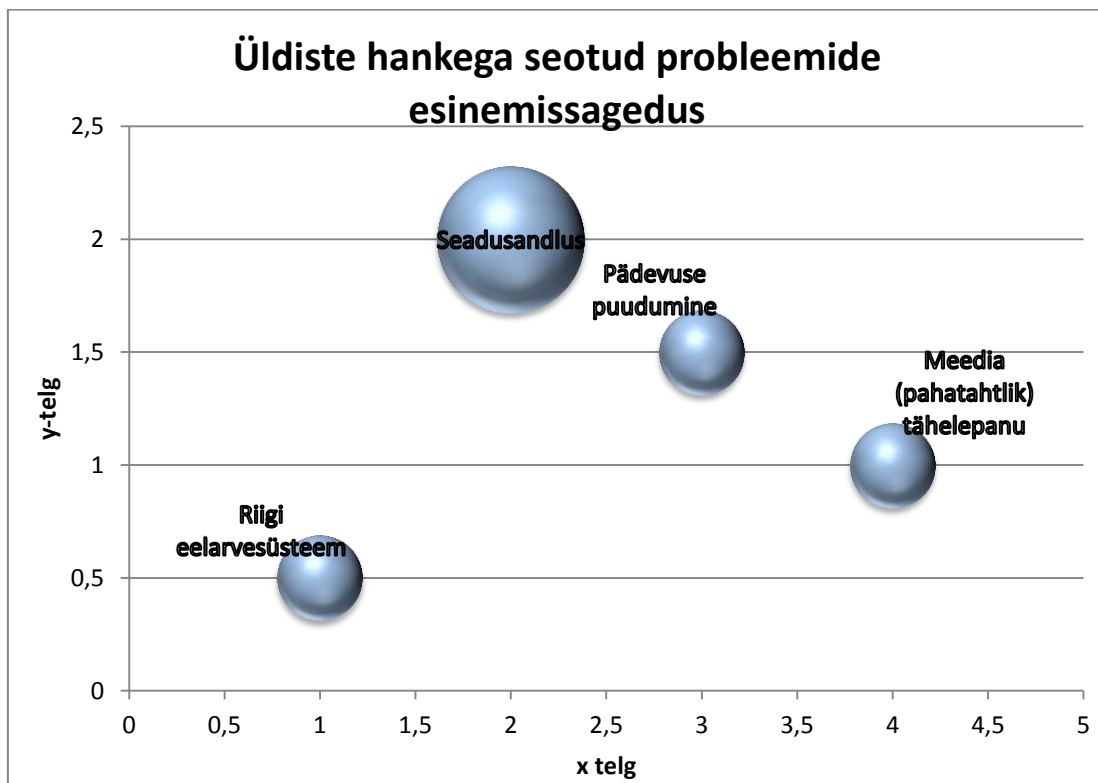
**Probleem 3.** Pädevuse puudumine. *„Riigihangete vaidluskomisjon ei ole oma tegevuses pädev. Antakse liigselt õigus vaidlustajale. Otsuse saab kaevata kohtusse, kuid seda teed pole mõistlik valida, kuna kohtuvaidluse ajal ületad eelarvepiiri ja pole enam rahasid millegi eest hanget läbi viia. Kui ei suuda kohtuväliselt kokkulepet leida, siis on hange läbi. Seda kasutavad osad pakkujad ära. /.../ Osad pakkujad kuritarvitavad situatsiooni (et kõik, mis nad kirja panevad võetakse puhta kullana) näitavad oma kompetentsi ja pädevust*

mitteadekvaatselt, nad ei vasta tegelikult nõuetele aga nad väidavad paberitel, et kõik on korras. Ainuke võimalik lahendus, on aktsepteerid selle lepingu ja võtad selle pakkuja hanke täitmise käigus vahele, nõuad trahvid sisse, tunnistad tema lepingu täitmise ebaadekvaatseks, et ta edaspidistest hangetest kõrvale jääks.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

„IT on liiga keeruline, et minna sisuliseks. Hankeid hindav komisjon teeb otsuseid formalistlikult paberite pealt, ei ole võimeline vaatama pool sammu kaugemale ja vaatama sisulist poolt.“ (Ibid)

„Otsustusmehhanism tuleb saada sisuliseks ja pädevaks. Riigihangete vaidluskomisjon ei saa olla universaalne komisjon, ta peab olema valdkonniti erinev vastava ala ekspertidest koosnev ja olema suutlik sisulist situatsiooni hindama. Ei ole võimalik paberite pealt seadusest punkti haaval järke ajada ja saavutada tulemus.“ (Ibid)

**Probleem 4.** „Hangete läbiviimise teeb väga pingeliseks ja stressirohkeks meedia pidev (negatiivne, pahatahtlik) tähelepanu. Meedia otsib võimalikku korrupsiooni, maksumaksja raha väärilt kasutamist.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)



**Diagramm 14** Üldiste hankega seotud probleemide esinemissagedus

Mulli suurus näitab probleemi esinemissagedust (mitu vastajat on selle probleemi välja toonud), x-teljel on toodud hinnanguliselt ajaline mõõde ning y-teljel probleemi ilmnenise prioriteetsus (0-1,5 probleemi harvem ilmnenine, 1,6-2,5 – probleemi tihedam esinemine).

### 2.2.1.2 Asutusesisesed probleemid

**Probleem 1.** Asutusesisene töökeskkond – õhkkond. „*Kui asutuse töö tervikuna on hästi korraldatud, siis pole ka hangetega probleeme. Kui puudub mingil tasemel juhtimisoskus või ressurs, või on kellegi isiklikud omavahelised arusaamatused, siis see viib kiiresti kehvade hangeteni. Asutuse üldise kliima eest hoolitsemine on väga tähtis.*“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

**Probleem 2.** Kompetentse personali puudumine. „*Valdkonnateadmised on ka väga olulised ja vajalikud.*“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„*Oluline on kaasatavate inimeste kompetents ja tahe selle asjaga tegeleda. Kui inimestel pole aega või huvi hankega tegeleda, siis võib hange vahest seisma jääda, ei saa otsustada, sest otsustel või protokollidele on vaja nt komisjoni liikmete allkirju (või keegi ei jõua materjali läbi vaadata). Suur komisjon, meeskond võib takistuseks saada. Pigem inimestel oleks aega ja tahet ning kompetentsi hankega tegeleda. Inimeste vaheline koostöö ja kompetentsus on ääretult olulised faktorid hanke õnnestumise juures, mis iganes hankega on siis tegemist.*“ (Ibid)

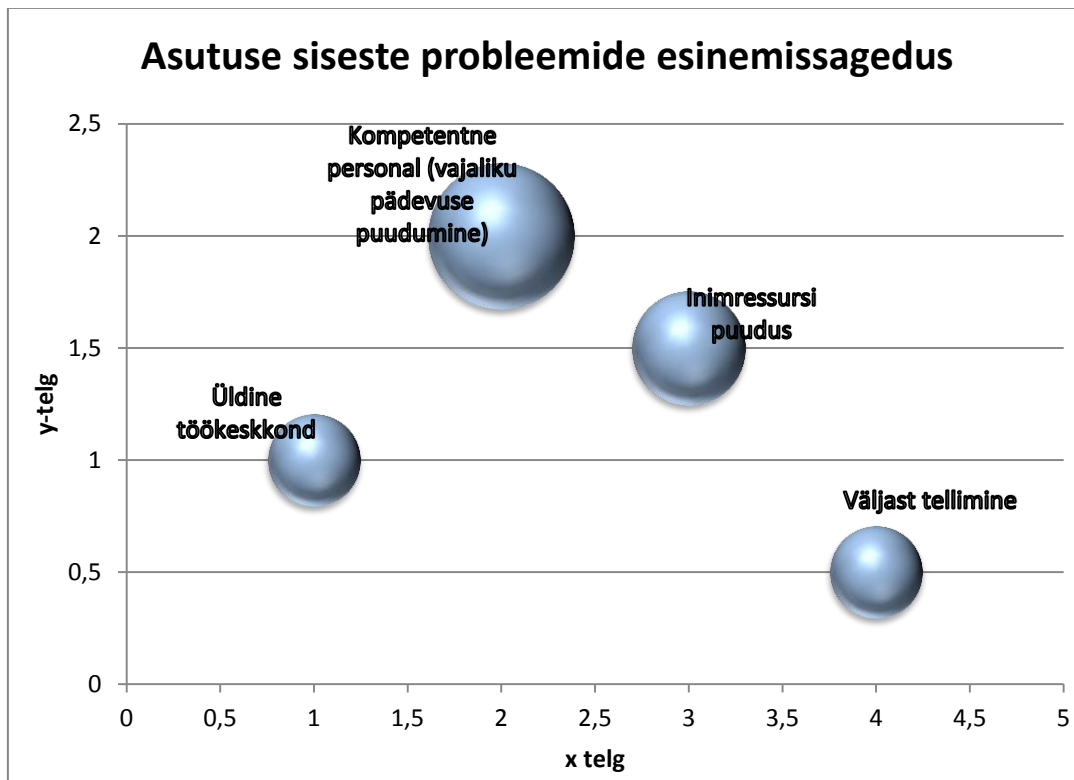
„*Väikesed vallavalitsused, kohalikud omavalitsused – neil ei ole seda kompetentsust, et ise IT-hankeid kokku panna. Kompetentsikeskused lahendavad sedasorti probleeme.*“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

„*Meeskonnaliikmete teadmiste kvaliteet on olulisem kui kvantiteet*“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).

**Probleem 3.** Inimressursi puudus. „*See on asutuse struktuuri probleem. Probleem on tegelikult ressursi puudulikkuses või ressursi juhtimises. /.../ Alati on ressursipuudus*“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

**Probleem 4.** Väljastellimine. *“Oleme kasutanud, kui hangete koormus läks liiga suureks, kuid ebaõnnestunult. Väljastellimise juures kompetents jäi tüki maad alla meie inimeste omast.”* (Ekspertintervjuu 2, 2013)

*„Kogu paketti ei saa jätta arendaja kätte. Mingeid funktsioone on võimatu väljast sisse osta.”* (Ekspertintervjuu 3, 2013)



**Diagramm 15** Asutusesiseste probleemide esinemissagedus

Mulli suurus näitab probleemi esinemissagedust, x-teljel on toodud hinnanguliselt hanke protsessi ajaline mõõde ning y-teljel probleemi ilmumise prioriteetsus (0-1,2 probleemi harvem ilmumine, 1,3-2,5 – probleemi sagedam esinemine).

### 2.2.1.3 Hankega seotud probleemid

**Probleem 1.** Ajaressursi puudus. *„Kui sa pole kunagi hanget teinud, siis sa ei kujuta ette, et hange võib osutuda väga aeganõudvaks. Eriti, kui pead ise dokumentatsiooni ja kogu hanke kokku panema. Planeerimine on väga oluline! Olulised on seadusest tulenevad miinimumnõuded või tähtajad aga lisaks on vajalik puhveraeg, mis tuleb sisse arvestada.”* (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„Dokumentatsiooni kokkupanek on väga aeganõudev, kuna kõik peavad üheselt aru saama hankedokumentidest.“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

„Testimine on väga oluline, kuid sellega läheb tavaliselt kiireks. Testimisest sõltub aga lõpptulemus.“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

„Välgi **kiirustamist** nii hankija kui ka pakkuja poole pealt. Pole piisavalt ette planeeritud ja kiirustamisest hakkavad vead tekkima. Võetakse aluseks eelmine, suhteliselt sarnane hange, tehakse copy-paste läbi mõtlemata, et see hange on natuke teistsugune. Tulemus ei pruugi olla see, mis oodati.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„On pakkujaid, kes proovivad lihtsamini läbi saada ja teevad pakkumistest copy-paste ja esitavad hankele juurde sellist infot, mida küsitud ei ole ja tekitavad sellega töömahtu juurde. Kiirustades jäävad aga esitamata need dokumendid, mida on küsitud.“ (Ibid)

„Tihtipeale käivad mitmed projektid korruga ja ressursid on jagatud erinevate projektide vahel. Ega tahtlikult keegi ei venita aga inimesi on vähe, kõik on tööga koormatud ja sealt tekivad probleemid.“ (Ibid)

„Valdkonna hea tundmine annab eelised, samuti hanke planeerimine (st et on aega hanke dokumentide ettevalmistamiseks, lepingu täitmiseks planeeritakse piisav aeg, võetakse arvesse võimalikule vaidlustusele kuluvat aega jms. Planeerimine ei puuduta mitte üksnes IT valdkonda, vaid puudutab kõiki hankeid).“ (Küsimustik, 2013)

**Probleem 2.** Klient ei tea (või ei oska selgitada), mida tahab hanke tulemusena saada.

„Kõik arendused ei lähe plaanipäraselt ja tulemid ei ole tihtipeale ootuspärased. Klient tihtipeale ei tea, mida tahab.“ (Ibid)

„Klient peab suutma meile selgeks teha, mis on vaja ja meie peame suutma neile selgeks teha, mis on võimalik“ (Ekspertintervjuu 3, 2013).

„Probleem tekib tellimuse esitamises, klient ei suuda ära seletada, mida ta tahab. Kui täpne on mu ettekujutus asjast või teenusest, mida ma saada tahan (tellijal puudub teadmine tehnilistest võimalustest.“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

„Hankija ja kliendi vahel on probleemiks kommunikatsiooniprobleemid. Probleemi lahenduseks on vahelüli (hea projektijuht) tellija ja arendajate meeskonna vahel. Asutuste kompetentsikeskustes on sellised inimesed (meeskonnad) olemas.“ (Ibid)

*„Lõpptulemusena viiakse kõik hanked mingi talutava lõpuni“ (Küsimustik, 2013).*

**Probleem 3.** Planeerimine. Mida sa soovid hanke tulemusena saada?

*„Enne mõtlemise läbi, mida soovid ja küsi infot võimalikelt pakkujatelt kes asja nagunii paremini tunnevad. Alles siis kui dokument (sh tehniline kirjeldus) on koos, kuuluta hange välja.“ (Küsimustik, 2013)*

*„Välgi töötundide ostmist! See, mida sa ostad, seda sa saad. Sa võid osta turult tunnitööd, siis seda sa ka saad. Kui sa tahad saada midagi töötavat, siis ütle ära, mida see süsteem tegema peab.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)*

*„Väga oluline on, et tehnilised inimesed peavad omama teadmisi selleks, et määratleda mida antud hankega saavutada soovitatakse ning hankespetsialist peab leidma parima viisi kuidas soovitud eesmärki RHS-ist tulenevate võimalustega saavutada“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).*

*„Väga häirib hangete korraldamise juures läbimõtetamata tehnilise kirjelduse koostamine“ (Ibid).*

*„Kõige keerulisem on kirja panna oma soove selliselt, et hiljem ka soovitud asja saada. Küsimus on eelkõige selles, kui detaili peaks kirjeldustes minema või võiks midagi arendajalt ka eeldada (arendaja hea tava). Kõike ei ole võimalik detailideni kirja panna, kuid arendajal on kombeks öelda, et seda kirjas ei olnud.“ (Küsimustik, 2013)*

*„Erimeelsusi võib tekkida tehnilise kirjelduse tõlgendamise, kas hankija ning arendaja said ühtemoodi aru millised on nende kohustused infosüsteemi puhul soovitud funktsionaalsuse saavutamiseks“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).*

*„Pakkujad on eeldanud, et temani jõuavad süsteemi jaoks olulised skeemid ühes formaadis, hankija on eeldanud aga, et edastame need teises formaadis. Konkreetselt kusagil ühtegi nõuet edastavate formaatide kohta tehnilises kirjelduses kirjas ei olnud ning segadus tuli lahendada läbirääkimiste teel.“ (Ibid)*

*„Hankija peab mõtlema korraga rohkem kui üks samm ette. Ehk isegi kui jätta mõned olulised küsimused hilisemaks koostööks arendajaga, siis tuleb ka see osa koheselt läbi mõelda, kes- mida- kuidas tegema peab.“ (Ibid)*

**Probleem 4.** Hanke ulatuse määratlemine, hanke planeerimine. „Liiga vähe mõeldakse ette, ehk näiteks infosüsteemide arendades ei suudeta arvestada kõikide punktidega, mida selle süsteemide toimima saamiseks vaja on, mistõttu ei ole lepingu skoop piisavalt lai selleks, et kõiki töid soovitud funktsionaalsuse saavutamiseks ühe hanke raames tellida.“ (Ekspertintervjuu 4, 2013)

„Et saavutada hangete tegemisel soovitud tulemus, tuleb hanke dokumentatsiooni koostamisel uurida soovitud toodete ja analoogsete toodete erinevusi ja panna paika selged kriteeriumid. Vastasel korral võib küll vedada, kuid enamalt jaolt saadakse seda, mida ei soovita.“ (Küsimustik, 2013)

"Hankedokumendi koostamine peab olema väga selgelt protsessi omaniku ja selle tehnilise tagamise eest vastutavate üksuste koostöö. IT ei tohi end vastutusest taandada. Meie puhul on andnud hea tulemuse asjaolu, et IT (meil on finants- IT-osakond) on võrdlemisi head teadmised ka valdkonna sisu (finants) osas. Teine ja vaat et olulisem on organisatsiooni IT-portfoolio terviklik haldamine. Sageli kipuvad mõningad valdkonnad tellima tehnilisi lahendusi, mis sobivad oivaliselt just nende probleemi lahendamiseks, aga ei sobi tervikusse. Julgen arvata, et see on probleem väga paljudes asutustes ja ettevõtetes nii Eestis kui ka kogu maailmas." (Küsimustik, 2013)

„Arvestamata jäetud mahuprobleemid (sammaegselt palju kasutajaid). Nt lõputunnistuste väljakirjutamisel, digiretsept (serverid ei pidanud koormusele vastu).“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

„Minu meelest on IT-projektide peamine hävimise põhjus selles, et:

1. ei kaasata hanke väljatöötamise ja tarkvara disaini faasi arhitekti, kes oskaks lõppkasutajate soovid tõlkida programmeerijatele arusaadavasse keelde
2. Eesti IT ettevõtetel ei ole piisavalt kompetentsi suurte süsteemide loomisel
3. Kui papp on käes ja on aeg teha korralisi hooldustöid või garantiitöid, mille eest lisaraha ei tule, siis ollakse äärmiselt laisad, kasutatakse lihtsalt väsitamise taktikat e ei tehta suurt midagi." (Küsimustik, 2013)

**Probleem 5.** Korruptsiooni vältimine. „Riik balansseerib kogu aeg parima lahenduse ja korruptsiooni vältimise vahel. Kriteerium nr 1 on omakasu vältimine. Ei tohi olla

võimalust, et riigi rahaga oleks võimalik tekitada ebatervet konkurentsi. Võimalikku **korruptsiooni** ei tohi lasta tekkida.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

**Lahendus:** „ei tohi lasta otsustajate ringi inimesi, kes on seotud pakkujatega ükskõik millisel moel (nt olles kellegi sugulane).“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

"Tulevaste probleemide - vaidlustuste vältimiseks ei ole mõistlik HD edastada võimalikele pakkujatele või viia läbi HD arutelusid. Kui kedagi veel hankes osaleb, siis pole tagatud võrdne kohtlemine. Need pakkujad, kes teavad eelinfot, saavad hakata soodsamaid hindu seadmete tootjalt-esindajalt ""välja kauplema"", oma ressursse planeerima. Lisaks iga pakkuja kohandaks HD enda järgi - tema poolt pakutavate seadmete-teenuste järgi, mis võivad välistada teisi tooteid. Aga hankija ei saa enne probleeme-vaidlustusi sellest teadagi." (Küsimustik, 2013)

**Probleem 6.** Pakkujatega suhtlemine. „Sa pead teadma, mida sa ostad, pead tundma turunišši, milles tahad tegutseda (eriti oluline toodete juures). Tarkvara juures on teine häda, tulemuslik pole osta arendust, tulemuslik on osta partner. Konsultatsiooni ja kõikide teenuselaadsete asjade puhul, kus inimene oma käte ja peaga teeb - oleks vaja osta partnerit. See pole aga hanke seadusega kooskõlas.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

„Nt üks ebaõnnestunud serverite hange, kuna pakkuja ei tarninud tooteid. ... hange nurjus, kuna ei olnud pakkujaid - tundub, et sellistel puhkudel on jäetud eelnevalt turul pakutavaga tutvumata või siis potentsiaalsete pakkujate tähelepanu hankele juhtimata.“ (Küsimustik, 2013)

**Probleem 7.** Hanke dokumentatsioon. „Dokumentatsiooni osas oleme läinud seda teed, et võimalikult minimeerida õiguslikku ja lepingute paketti. Oleme välja töötanud standardlepingu üldtingimused, standardlepingu põhjad. Kõik on äärmuseni lihtsustatud. On mingisugune osa, mis on iga lepingu puhul spetsiifiline, need on lepingu eritingimused, kuid selle taga on üldtingimused, mida hankest hankesse ei muudeta. Tehniline spetsifikatsioon on see osa, mis iga kord on unikaalne ja muutub.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

„E-hangetes pakkujalt minimaalsete dokumentide küsimine ehk kui hankija saab ise teha päringuid kvalifikatsiooni kontrollimiseks infosüsteemidesse, siis nende dokumentide esitamist hankija ei nõua pakkujalt. Sisuliselt mõnes hankes huvitab ainult hinnapakumused



- kõik muu on hankija poolt kontrollitav või hanketeates võimalik esitada.“ (Küsimustik, 2013)

„Kõike, mida võib tõlgendada sinu vastu, nii ka tehakse! Hanke dokumentatsioon ja kogu hanke struktuuri peab olema kokku pandud nii, et mitte midagi ei oleks võimalik tõlgendada sinu vastu. Kuidas seda asja, mida sa teed, kõrvaltvaatajal ehk pahatahtlikul ajakirjanikul on võimalik tõlgendada ja kuidas see sind mõjutab. HD peab olema läbipaistev, nii lihtsakoeline kui vähegi võimalik. Niipea, kui tuleb juurde midagi subjektiivset, midagi keerukat arvesta pahatahtliku meedia jõuga!“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

„Tehniline kirjeldus on väga oluline, sest pakutakse täpselt seda, mida küsitakse.“ (Küsimustik, 2013)

„Hankedokumentatsioon on küll mahukas. Oluline on, et info oleks asjakohane. Võib küll võtta eelmise hanke põhjal ja teha dokumentidest või tingimustest copy-paste aga alati tuleb dokument mõttega läbi lugeda ja analüüsida ja kaaluda kas need tingimused konkreetses hankes on vajalik. Mõistlik on mõnevõrra rohkem dokumentatsiooni lisada kui vähem. Kuna hind on üks kriteerium ja pakkujad tulevad hankesse, et see hange võita, siis nad laveerivad hinna piiril. Hiljem muudatuste, täienduste tegemine pole enam võimalik. Hankijana lisatööd ei saa lubada.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„Lähteülesanne pole valmis enne kui hanketiim ning soovitatavalt ka mõni muu kolleeg lisaks on selle koos kõva häälega endale ette lugenud ning iga problemaatilisena tunduva lause läbi arutanud ja sõnastanud viisil, et tervik on asutusesiseselt arusaadav.“ (Küsimustik, 2013)

„Hea on, kui on kogemus olemas ka pakkuja poolelt (kuid vaata, et ei tekiks huvide konflikti, kellegi eelistamist). Loe hankedokument läbi ja mõtle, kui oleksid pakkuja, kuidas sa sellest dokumendist aru saad ja kas on võimalik pakkumust selle põhjal teha.“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

„Pisinäpukad võivad tekitada suuri probleeme (nt mahud kB vs GB)“ (Ekspertintervjuu 5, 2013).

„Hanget võib vajadusel tellida mitmes osas – kõigepealt tehakse analüüs või prototüüp, mille põhjal vaadatakse, kas ja kuidas minnakse edasi. /.../ Hanke jaotamises mitmesse

ossa, tekib probleem, et tellid analüüsi ühelt pakkujalt. Hakkad analüüsi põhjal realiseerima, siis hanke võitja, teeb omakorda uue, täiendava analüüsi (osaliselt tehakse lisatööd). Samas ei ole see halb variant, sa saad kõrvale teise kogemuse või teadmise.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„Iga arenduse juures on kirjas, mis peab funktsioneerima kasutajale nähtavalt, mis peab töötama tehnilisel taustal. Millised on funktsionaalsed ja mittefunktsionaalsed (koodi kirjutamise viisid, et poleks üleliigset aeglustavat koodi, et poleks turvariske sees, vastaks teadaolevatele turvanõuetele) nõuded. Nõudeid on väga palju.“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

„Hankedokumentid pannakse kokku meeskonnatööna (analüütik, disainer, programmeerija, projektijuht arutavad läbi tehnilised tingimused ning panevad kokku hankedokumentid (tehnilise kirjelduse). /.../ Tuleme sellest ajast, kui igati tegi midagi, nüüd on vaja tagada, et kõik kokku sobiks (ühilduvus). Kuidas erinevad programmid koos infot vahetavad, kuidas toimub x-teega liitumine, lisatingimused Schengeni õigusruumis. Projektijuht on soovitatavalt heade IT-teadmistega aga hanke kokkupanemine on siiski tiimitöö. Tuleb tunda ka seadust, mis on paragrahvides kirjas.“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

„Pärast algset hankedokumentide kokkupanekut, peavad äri- ja IT pool ühiselt üle vaatama, et paigas on nii funktsionaalsed nõuded kui ka neid tagavad mittefunktsionaalsed nõuded (SLA jt)“ (Küsimustik, 2013).

„Kõige olulisem hanke juures on selle eelnev planeerimine koostöös võimalike pakkujatega. Oluline on võimalikult täpselt välja selgitada milline on äripoole vajadus ning see siis ka selgelt ja üheselt mõistetavalt kirja panna. Olulist tähelepanu vajab ka hankelepingu täitmise faas.“ (Küsimustik, 2013)

„Kui arendaja on nt infosüsteemi arenduse valmis teinud, peab olema hankedokumentides ja lepingus sees, et arendaja peab üle andma dokumentatsiooni (seal on kirjeldatud, nt kuidas on programmeeritud, lähtekood).“ (Ibid)

„Hankedokumentides peavad olema mõisted kirjas, et ei tekiks erinevaid arusaamu, mille baasilt tekivad vaidlustused“ (Ibid).

**Probleem 8.** Kvalifitseerimistingimused. „Keeruline võib olla kvalifitseerimistingimustega, pakkujal on võimalik esitada mingisuguseid sertifikaate (kirjalikke kinnitusi) selle kohta, et ta kvalifitseerimistingimustele vastab. Pakkuja võib valetada, ta võib

*presenteerida selle nõude all midagi, mis seda nõuet ei kata, ka aegunud dokumente esitades. Mida rohkem subjektiivsust hankesse sisse jääb, seda rohkem on vaidlustuskohti ja ootamatuid tulemusi. Hanke konstruktsioon üles ehitada võimalikult läbipaistev ja objektiivne.*“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)

**Probleem 9.** Seadused. „*Juriidiline külg on problemaatiline*“ (Küsimustik, 2013).

*„Autoriõigus – IT-arendused on autoriõigusega kaitstud (autori isiklikud õigused). Kellel on arenduse omanikuõigus. Arendajal pole õigust arendatud süsteemiga äri teha!*“ (Ekspertintervjuu 5, 2013)

*„Andmekaitse probleemid. Saame hankida ainult seda, mille puhul oleme 100% veendunud, et ei pea minema seadusega vastuollu.*“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

**Probleem 10.** Hindamiskriteeriumite määramine. „*Võimalikult läbipaistvad hindamiskriteeriumid. Mida subjektiivsemaks hindamiskriteeriumid jäävad, seda rohkem võib tekkida vaidlusi.*“ (Küsimustik, 2013)

*„Kuidas paika panna objektiivsed hindamiskriteeriumid? Et hindamiskriteeriumid oleksid objektiivsed ja võimaldaksid saada tulemust, mida soovitakse. Odavam hind pole kõige õigem kriteerium. Riigihangete seaduses on kirjas, et ei pea ainult madalama hinna alusel otsustama. Võib valida majanduslikult soodsama pakkumuse.*“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

*„Peamine probleem riigihanke korral on välja kujunenud praktika, et ainuke hindamiskriteerium on madalaim hind. Kõik muud kriteeriumid tembeldatakse eos subjektiivseks ning vaidlustakse. Riik saab sageli odava teenuse/kauba, mitte selle mida vaja. Ametnikul pole aega, energiat tahtmist pingutada muude hindamiskriteeriumite väljatöötamisel, kuna nagunii need vaidlustakse hankijate poolt (väike turg, kerge vaidlustada, põhimõtteline konkurentide vaheline vastasseis, asutuse juhtkond suhtub negatiivselt vaidlustusse-süüdi on igal juhul ametnik, isegi kui vaidlustuseks ei ole alust).*“ (Küsimustik, 2013)

*„Riigihangete põhitingimus odavama hinnaga pakkumise võit on vale lähenemine, mille tulemusena saab hankija võimalikult kirjeldatud nõudmisi minimaalselt ületava kõige kehvema pakkumise. Kui mudelit muuta ja saaks korraldada näiteks ka hanget etteantud summale parima pakkumise leidmiseks siis see oleks revolutsiooniline lahendus uute, (standardset kirjeldata) innovatsiooniliste hangete läbiviimiseks. Sellega ei kao*

vajadus tehnilise kirjelduse (funktsionaalsete nõuete) koostamiseks aga tulemus oleks parim võimalikest.“ (Küsimustik, 2013)

**Probleem 11.** Riigihangete registri ettearvamatu töökindlus. „Palju pisiprobleeme registri kasutamisel. Näiteks register jookseb kokku kui soovid lisada protokollidele juurde põhjendusi, kui peaksid juhtuma vajutama back-nuppu, kui soovid juba salvestatud hankedokumentide juures midagi muuta (näiteks kvalifitseerimisprotokollis, soovid muuta manusena lisatud dokumenti).“ (Ekspertintervjuu 4, 2013)

„Seaduse alusel on olemas selline võimalus nagu dünaamilise hankesüsteemi kasutamine, RHR seda võimalust ei paku ehk praktiliselt sa sellist hankemenetluse liiki justkui kasutada ei saakski.“ (Ibid)

„Kuigi üldine suund on selline, et riigihanke menetlusi tuleks korraldada läbi RHRi, siis tegelikkuses vajaks RHR väga palju lisaraha ja arendusi, et kasutajatel seda mugavam kasutada oleks.“ (Ibid)

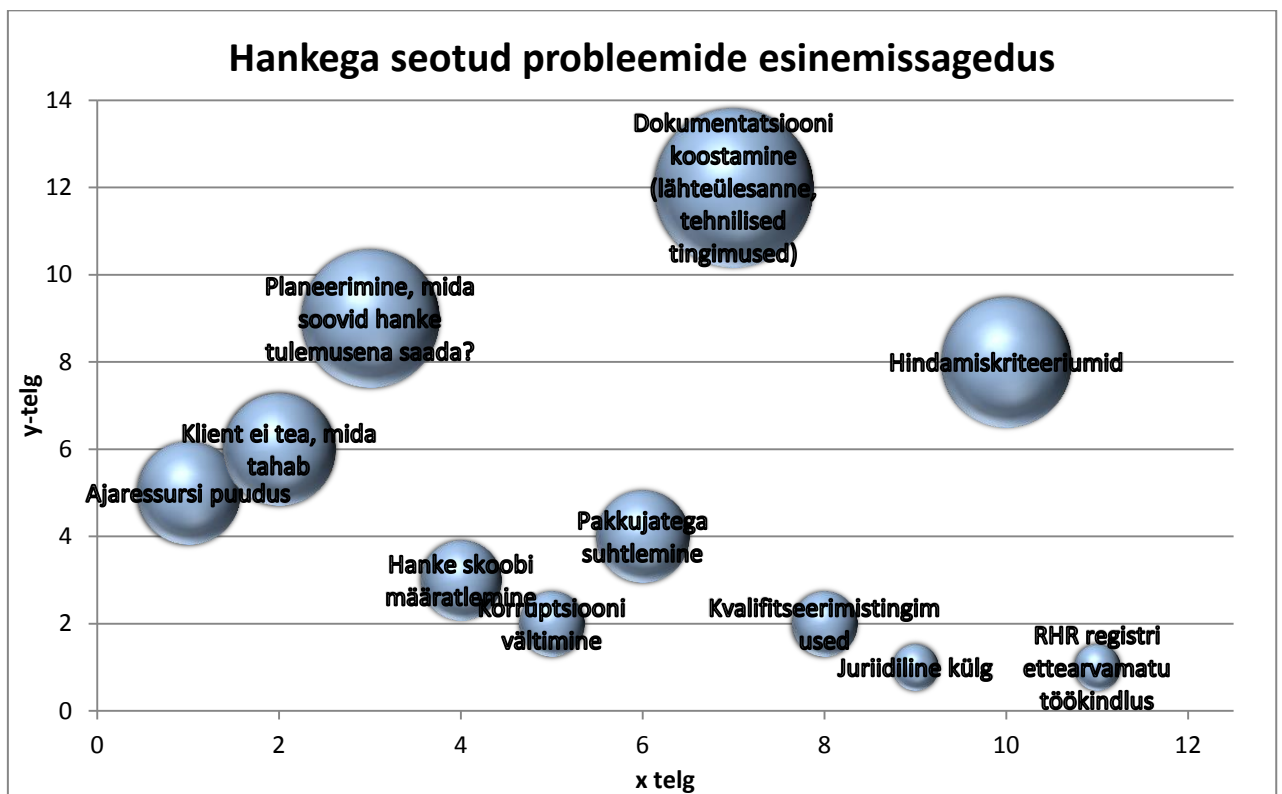


Diagramm 16 Hankega seotud probleemide esinemissagedus

Mulli suurus näitab probleemi, x-teljel on toodud hinnanguliselt hanke protsessi ajaline mõõde ning y-teljel probleemi ilmnemise prioriteetsus (skaala 0-14, 0-2 probleemi harvem ilmnemine; 2,1-7 – probleemi esinemine; 7-14 – probleemi sage esinemine).

### 2.3 Uuringu III osa – hankedokumendi analüüs

Selles peatükis on toodud ühe IT-hanke lähteülesande ja tehnilise kirjelduse analüüs. Dokumentidest on otsitud probleemkohad ja nendele lisatud lahendused dokumentatsiooni parandamiseks.

Valitud hange kuulus Tallinna Ülikooli kursuse „ITK hanked ja lepingud“ (kevad 2013) kodutööde hulka. Analüüsis on välja toodud üliõpilaste kodutöödest probleemide lahendusi.

**Hanke nimetus:** Hange IKT infrastruktuurteenuse ja IKT vahendite hooldusteenuse ostmise haridusasutustele (Haridusamet, 2010).

**Hankemenetluse lõppemise alus:** hankelepingu või raamlepingu sõlmimine

**Hankemenetluse liik:** Avatud hankemenetlus

**Hindamiskriteeriumid:** Madalaim hind

**Täpsemalt:** Hankija lähtus hankelepingu eeldatava maksumuse hindamisel järgnevatest asjaoludest:

- kehtiva hankelepingu maksumusest;
- kehtiva hankelepingu järgsest teenuste tarbimise ja mahtude statistikast;
- praeguse lepingupartneri hinnangust;
- sarnaste riigihangete hankelepingute maksumustest;
- hankija eelarvelistest võimalustest.

**Esitatud pakkumuste arv, hind:**

- Pakkumuste arv: 6
- Andmed hankelepingu maksumuse kohta: rahaühik euro, hankelepingu lõplik kogumaksumus 752 245,22 €.

#### Probleemkohad ja soovitus

*„Hankija on valinud hankemenetluse läbiviimise liigiks avatud hankemenetluse. Et tegemist on aga teenusega ning lähteülesandest nähtub, et leping on suuremahuline ja*

*keerukas, oleks hankija võinud kaaluda ka teistsuguse hankemenetluse liigi kasutamist. Keeruliste lepingute ning teenuste hankimisel soovitatakse kasutada võistlevat dialoogi, kus enne hankedokumentide esitamist oleks hankija saanud võimaluse rääkida pakkujatega läbi erinevate tehniliste lahenduste osas, leida endale sobivaimad lahendused. Selline dialoogi pidamine on eriti oluline IKT valdkonnas, kus innovatsiooni on rohkem ja teenused muutuvad kiiremini, kui paljude teiste teenuste puhul. Hankija aga ei pruugi olla erinevate lahendustega kursis.“ (Sillaste, 2013)*

Kuna hange on väga mahukas ja haarab kahte suuremat valdkonda, võiks jagada hanke kaheks eraldi hankeks: IKT-infrastruktuuriteenused ja IKT-vahendite hooldusteenused. Suuremate ja mahukamate hangete korral võiks kaaluda hanke jagamist mitmeks osaks. (Riigikogu, 2007) §23 Riigihanke osadeks jaotamine.

Samas hanke jagamise korral kahes eraldi hankeks võivad hangete võitjaks tulla erinevad teenusepakkujad. Tellija võib soovida aga, et poleks liiga palju teenusepakkujaid. Ühise hankega võib saada olulise hinnavõidu. Tellija rahalised ressursid on tavaliselt piiratud.

*„Hanke osadeks jaotamise puudused: aja- ja muude ressursside haldamise riskid jäävad hankija kanda, mistõttu tuleb projekti kulgemine hoolikalt ja kriitiliselt läbi mängida; erinevatel pakkujatel on erinevad tehnilised lahendused, mistõttu tuleb jälgida, et lõpptulemus vastaks hankija poolt seatud standarditele; osadeks jagamata hankes on võimalik koordineerimist pakkujaga jagada, kuid osadeks jagatud hankes on see keeruline, kui mitte võimatu.“ (Vainik, 2010)*

## **1. Probleem: mõistete selgituse puudumine hankedokumentides.**

\* puudub IT-vahendite mõiste (lähteülesandes (punkt 1. Hetkeseisu kirjeldus) on kirjas momendiolukord. Hangitakse IT-vahendite hooldust, kuid pole loetletud, mida mõistetakse IT-vahendite all).

\* hooldusteenuse definitsioon (hankedokumentides pole kirjeldatud, mida mõistetakse hooldusteenuse all).

\* intsidendi mõiste pole määratletud (IKT-infrastruktuuriteenuse teenustaseme (punkt 2.1.) lähteülesandes on määratud intsidendi likvideerimise aeg, kuid mida loetakse intsidendiks (mõiste) pole määratletud). Pole kirjas, et erinevatel intsidentidel peaksid olema erinevad prioriteedid.

**Lahendus:** hankedokumentis võiks olla kirjas, et intsidentide mõiste põhineb nt ITILil vms ja need tuleb liigitada vastavalt prioriteetidele (nt ITILile tuginedes).

\* „Lepingu alguses võiks olla semantika välja toomine. Võimalikult täpne selgitus vähendab riski lepingu täitjaga vaielda. Mõisted pole siiski universaalseks vahendiks ja kindlasti peab nõuetes lisaks selgitama.“ (Hoyer, 2013)

\* „Lisada IT-vahendite loetelu, millele selle hanke raames soovitakse hooldusteenust. Kontrolli, et vajalikud mõisted oleks lahti kirjutatud. Mõistete defineerimisel tuleks viidata mingile üldisele standardile või keskkonnale, kus on kirjas erinevad mõisted. Lepingu täitmise ajal tekkivad uued mõisted võetakse samast kohast. Nt: Kõikide mõistete juures tuleb silmas pidada ITIL v3 definitsioone.“ (Valdmets, 2013)

\* „Kirjelda mõiste intsident. Lisa intsidentide tähtsustasemed (nt madal, keskmine, kõrge). Seejärel lisa igale tähtsustasemele oma reageerimis- ning täitmisajad. Veel oleks pidanud ära kirjeldama tingimused, juhul kui intsidendi lahendus jääb töövälisele ajale – kas pakkujale on tagatud juurdepääs vajalikele vahenditele. Ning mis saab juhul, kui vajalikele vahenditele juurdepääs puudub.“ (Milk, 2013)

- 2. Probleem: süsteemi tööaeg.** Algselt on sõnastatud, et infrastruktuuriteenuse toimimine peab olema tagatud 24/7/365. Hiljem selgub, et aktiivne tööaeg on palju väiksem ning tegelikult on lubatud ka nn maasoleku aeg.

**Lahendus:** Hinnata realistlikult süsteemi käideldavuse vajadusi nii äriprotsesside kui ISKE nõuetest lähtuvalt. Kirjelda, mida sellega mõeldud on kui toimimine peab olema tagatud 24/7/365. Kui suur on sealjuures aktiivne/passiivne tööaeg, missugune on süsteemi käideldavus, kui pikk võib olla süsteemi maasoleku aeg, sh kui pikad võivad olla katkestused (planeeritud, planeerimata, ühe katkestuse kestvus, kumulatiivne katkestuste arv ja kestvus kuus). SLA-des määratle, milline on süsteemi tippaeg.

- 3. Probleem: hankelepinguga kaetud tööd ja lisatööd.** Rutiinsed hooldustööd on kirjeldatud väga üldiselt. Siit tekib võimalus vaidlusteks, millised tööd on lepinguga kaetud ja milliste tööde eest tuleb eraldi tasuda.

**Lahendus:** Lisas peaks olema kirjeldatud tööde nimekiri mida loetakse rutiinseks hooldustööks, koos teostamise sagedusega.

- 4. Probleem: andmete import ja eksport, andmete formaat.** Lähteülesandes punktis 2.2.2 on sätestatud, et kasutajakontosid peab saama vajadusel luua hankija poolt näidatud infosüsteemist eksporditavate kasutajate andmete alusel. Näitena on välja toodud ainult kaks infosüsteemi: Eesti Hariduse Infosüsteem ja Tallinna eelkoolieelsete

õpilaste andmekogu. Kas taolisi infosüsteeme on veel? Kui palju ja millised? Mis kujul on antud infosüsteemides andmed talletatud? Mis kujul antud süsteemidest andmed kätte saab?

Lisaks on selles punktis ära märgitud, et kasutajate andmeid peab olema vajadusel võimalik *Active Directory*'st välja eksportida kokkulepitud formaati teistesse infosüsteemidesse impordiks. Millised on aga need kokkulepitud formaadid?

**Lahendus:** „*Hankedokumendi koostamisel on oluline kõik tingimused kirja panna. Üles tuleb loetleda kõik välised infosüsteemid, kust andmed imporditakse ja millisel kujul, samuti milliseid andmeid infosüsteemist välja eksporditakse ja millises formaadis.*“ (Milk, 2013)

5. **Probleem: andmemahud.** Tehnilises kirjelduses (punkt 2.3. üldised nõuded IKT infrastruktuuriteenusele) on määratud serveris vajalik kettaruum. Võimaliku lisaruumi vajaduse kohta on vaid märkus, et pakkuja peab võimaldama hankija soovil hankelepingu jooksul andmemahu ressursi jooksvalt juurde tellida ja võivad muutuda ka erinevate baasteenuste andmemahu limiidid. Baasinfrastruktuuri loomisel peab juba algstaadiumis arvestama andmete kasvu suurenemisega, kuid millisel määral? Selgelt on veel märkimata, millised maksimaalsed piirid on sätestatud kogu andmemahule ja kuidas see kajastub hanke maksumuses?

**Lahendus:** Baasinfrastruktuuri loomisel on andmemahtude suurusel tähtis osa, seega tuleb nende osas olla võimalikult detailne. Kui on olemas piirmäärad, tuleb need täpsustada. Kui on soov tellida aja jooksul täiendavat andmemahtu, siis võiks olla prognoositud, mis mahus. Antud hanke dokumendis oleks detailselt pidanud andmemahtusid ning nende vajadusi kirjeldama. Kuna see ei ole lisateenus võiks olla ette antud vahemik võimaliku lisaruumi kohta, siis pakkuja saab sellega pakkumuses arvestada.

6. **Probleem: hangitav tarkvara.** Domeeniteenus hangitakse mitmeks aastaks. IKT baasteenuste all, domeeni haldamise teenuse haldamise ja arendamise juures on kirjeldatud teenuses nõutav serveri operatsioonisüsteem versiooni täpsusega (*MS Windows 2008 Active Directori* baasil).

**Lahendus:** Lähteülesanne võiks olla koostatud natuke üldisem. Pole vaja täpselt näidata, milliseid tehnilisi näitajaid on vaja kasutada. Kuna hetkeseisu ülevaates on



põhjustatud, miks soovitakse, et infrastruktuurteenus oleks realiseeritud *Microsofti* tarkvaraplatvormil, pole vaja detailselt ette kirjutada versioonide nimesid ja numbreid. Võiks võimaldada ka alternatiivseid lahendusi. Pakkuja saaks siis teha parima pakkumuse arvestades ka tulevikuperspektiivi.

- 7. Probleem: ISKE nõuded.** Hankedokumentatsioonis pole reguleeritud riigiasutustele kohustusliku infosüsteemide kolmeastmelisest etalonurbesüsteemist (ISKE) tulenevaid nõudeid.

**Lahendus:** „Mõistlik oleks hankedokumentatsioonis reguleerida ja kirjeldada ka ISKE rakendamise seonduv informatsioon. Millist teenustaset pakkujalt oodatakse ning millise prioriteetsusega (turvaklassidega) on hetkel tellija juures kasutusel olev infrastruktuur ja teenused. Tegemist on väga olulise komponendiga riigi infosüsteemi kuuluvate infosüsteemide ning infrastruktuuri haldamisel ning sellega seotud nõuded peaksid olema asjasse puutuvates IT-lepingutes alati sees.“ (Tarkmees, 2013)

- 8. Probleem: mõõdikud.** „Hankija poolt on esitatud liiga vähe mõõdikuid, mille alusel saaks mõõta pakutavate teenuste kvaliteeti. Nt pole kirjas, kuidas tagada ja vajadusel sanktsioneerida, kui ilmneb, et ITK infrastruktuuri teenus on ühendatud laivõrku väiksema kiirusega kui 1Gb/s või kuidas hinnata turvariske.“ (Monvelt, 2013)

**Lahendus:** Lisada teenuse kvaliteedi mõõtmiseks mõõdikud. Võimaluse korral ka majanduslikku tasuvust hindavad mõõdikud, mida riigihangete puhul pole eriti tehtud (Hoyer, 2013).

„Proovige leida mõõdikud, et hinnata teenuse kvaliteeti.“ (Kogres, 2013)

- 9. Probleem: teenuse (andmete) üleandmine.** Hankedokumentides ei ole kirjeldust, kuidas ning millistel tingimustel antakse üle teenus eelmise teenusepakkuja poolt.

**Lahendus:** „Määrata kindlaks ajavahemik, mille jooksul peab eelmine teenusepakkuja kõik lepingust tulenevad kohustused üle andma. Võiks nõuda üleandmis-vastuvõtmisakti koostamist.“ (Siilivask, 2013)

- 10. Probleem: süsteemi kirjeldus ja dokumentatsioon.** „Puudub dokumentatsiooni loomise ja haldamise vajadus. Teenuste üleandmise ning igapäevase haldamise jaoks

*on oluline pidada kriitilistest teemadest dokumentatsiooni. Riskiks näiteks inimeste lahkumine.“ (Siilivask, 2013)*

**Lahendus:** „Koostada nimekiri kriitilistest protsessidest ning süsteemidest ning hankesse kirjeldada dokumenteerimise nõuded.“ (Siilivask, 2013)

**11. Probleem: pealiskaudselt koostatud hankedokumentatsioon.** Dokumendis esineb olulisi kirjavigu (nt hetkeolukorra kirjelduses on terabaidid segamini aetud gigabaitidega).

**Lahendus:** Dokumendid tuleks enne avaldamist üle vaadata või veel parem, lasta kriitilise pilguga üle vaadata ja teha parandused.

\* Domeeni haldamise teenus (punkt 2.2.1.). Hetkeseisu kirjelduses on kirjas postkastide arv (4600 e-posti aadressi. Andmeid on tsentraalses süsteemis umbes 3 TB (koos tagavarakoopiatega ca 8 GB)). Kuid pole määratud, kui suur on postkasti mahu suurus, mis tuleb pakkujal garanteerida?

**Lahendus:** Lisada domeeni haldamise teenuse kirjelduse juurde postkasti mahu puhul vähemalt miinimumsuurus. Dokumentatsioon tuleks mitu korda üle kontrollida, et kõik väärtused oleksid õiged.

\*Nt hankedokumentide punkt 8.1. on pakkumuse esitamise tähtaeg 14.06.2010 kell 11.00, samas punkt 8.2 öeldakse, et pakkumuse päeval võetakse pakkumusi vastu kuni kella 10.00.

**Lahendus:** Dokumendid tuleks üle kontrollida jääda kindlaks ühele konkreetsele tähtajale. Kui tähtajad varieeruvad dokumendi osas, siis see on pakkujale eksitav.

\* Lähteülesandes punktis 1 on kirjeldatud, et hankija haldusalas on 209 haridusasutust, sh 66 kooli, 3 lasteaed-alkkooli, 128 lasteaeda, 1 ametikool, 9 huvikooli ja 2 muud asutust. Punkti lõpuosas on välja toodud, et hetkel on tsentraalse IKT infrastruktuuriteenusega ja IKT vahendite hooldusteenusega liitunud 31 kooli, 44 lasteaeda, 1 ametikool, 2 alkooli ja 1 huvikool. Need kaks punkti on justkui vastuolus. Selgusetuks jääb, kas teenusega mitteliitunud haridusasutuste probleemide lahendamine on riigihanke objekt ja kas seda peab teostama pakkuja. Millistest

andmetest tuleb pakkumise tegemisel lähtuda? Mis on antud kahe erineva kasutajate grupi erinevused?

**Lahendus:** Selguse mõttes oleks vajalik täpsustada, kas kõik haridusasutused kuuluvad hankesse. Samuti peaks selgesõnaliselt välja tooma kõik erisused, mis ilmnevad, olenevalt sellest, kas asutus on tsentraalse IKT infrastruktuuriteenuse ja IKT vahendite hooldusteenusega liitunud või mitte. Juhul kui aja jooksul tingimused muutuvad, tuleb need samuti ära märkida.

Lähteülesande punktis 2.2.5 – grupitöö teenuse lõigus on soovitud OMA (*Outlook Mobile Access*) teenust, mis ei ole alates *Exchange* 2007 versioonist (mida tahetakse) saadaval. Hankija on esitanud aegunud või siis liiga detailset infot, jätmata pakkujale ruumi omapoolsete lahenduste väljapakkumiseks. Tundub, et tehniline kirjeldus võib olla võetud eelmisest hankest *copy-paste* meetodiga ja seejuures pole kõiki aspekte korralikult üle vaadatud ega läbi mõeldud.

**Lahendus:** Koostada lähteülesanne üldisemalt, pole vaja täpselt ära näidata, milliseid tehnilisi näitajaid on vaja kasutada. Võiks kirjeldada teenuseid, mida soovitakse kasutada.

*„Lähteülesande loomisel võib ja mõningal juhul on isegi soovitatav, kasutada alusena varasemaid hankedokumente. Kuid sellisel juhul tuleb olla väga tähelepanelik. Ei tasu kasutada copy-paste meetodit, nii võivad vanad ja valed andmed sisse jääda. Pigem tuleks varasematest hangetest eeskju võtta. Lähteülesanne tuleks lõpuks korralikult üle lugeda ja vajadusel mõne spetsialistiga konsulteerida.“ (Milk, 2013)*

## 2.4 Uuringu IV osa – IT-riigihanke protsess ja ekspertide soovitusel

Selles peatükis vaadeldakse riigihangete seadusest lähtuvalt IT-riigihanke protsessi. Protsessile on lisatud IT vaatenurgast tähelepanu vajavad tegevused (kontrollküsimused) ning praktilised nõuanded hankeid läbiviivate spetsialistide poolt.

Eesti siseselt sätestab riigihanke teostamise korra, riigihankega seotud subjektide õigused ja kohustused, riikliku järelevalve teostamise ja vaidlustuste lahendamise korra ja vastutuse riigihangete seadus (Stiimul, 2009-2013).

**Riigihanke eesmärk:** hankija rahaliste vahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise tagamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine (Riigikogu, 2007) §1.

Riigihanget tuleb läbi viia, kui toote või teenuse eeldatav maksumus on võrdne või üle riigihanke piirmäära. Riigihanke hankemenetluse korraldamise ja ideekonkursi korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär seaduse tähenduses on 2008. aastal ja hiljem alustatud riigihangete puhul asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot. (Rahandusministeerium, Infoportaal)

### 2.4.1 Hankemenetluse liigid

#### 2.4.1.1 Avatud hankemenetlus

Avatud hankemenetlus on üheetapiline ja sobib hästi hankelepingute sõlmimiseks, mille eset saav väga täpselt määratleda. Pakkumuse võib esitada iga huvitatud isik, kes vastab seaduses sätestatud tunnustele. Koos pakkumusega esitatakse ka kvalifitseerimist tõendavad dokumendid. Hankijal on hankemenetluse käigus keelatud pidada läbirääkimisi. (Riigikogu, 2007) §58 lg3.

Hankija avab kõik pakkumuste esitamise tähtpäevaks laekunud pakkumused, kontrollib kõigi pakkujate kvalifikatsiooni, ja kvalifitseeritud pakkujate pakkumuste vastavust hanketeates ja hankedokumentides esitatud tingimustele ning hindab vastavaks tunnustatud pakkumusi.

### **2.4.1.2 Piiratud hankemenetlus**

Piiratud hankemenetlus koosneb kahest etapist: I etapp – teade hankes osalemise taotluste esitamiseks, taotlejate väljavalimine ja pakkumuse esitamise ettepaneku tegemine. II etapp – pakkumuste esitamine ja võitja selgitamine. (Riigikogu, 2007)

#### **Esimene etapp:**

- Hanketeatega kutsutakse esitama taotlust hankes osalemiseks. Iga huvitatud isik võib esitada osalemise taotluse.
- Hanketeates tuleb nimetada menetluse liik ja kirjeldada alused piiratud arvu taotlejate väljavalimiseks (alused taotlejate välja valimiseks peavad olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad).
- Valikukriteeriumid peaksid andma võimaluse valida just need taotlejad, kes kõige paremini sobivad hankelepingut täitma (nt väga hästi rakendatud keskkonnajuhtimismeetmed).
- Hankija hindab ka taotlejate kvalifikatsiooni vastavalt riigihangete seadusele.

#### **Teine etapp – pakkumuste esitamine ja võitja selgitamine**

- Hankija teeb kas kõigile või piiratud arvule kvalifitseeritud taotlejaile pakkumuse esitamise ettepaneku.
- Pakkumuse saavad esitada vaid need taotlejad, kellele hankija teeb pakkumuse esitamise ettepaneku.
- Pärast pakkujate väljavalimist ja neile ettepaneku tegemist on hankemenetlus sarnane avatud hankega.

Piiratud hankemenetlus sobib nt mahuka hankelepingu esemega hanke läbiviimiseks, kus tehniline kirjeldus küllalt keeruline, mistõttu võib pakkumuste hindamine olla väga töömahukas ning aeganõudev. (Rahandusministeerium, Riigihangete juhise, 2012)

### **2.4.1.3 Võistlev dialoog**

Võistlev dialoog koosneb kolmest etapist. (Riigikogu, 2007) §26.

Esimene etapp - taotluse esitamine. Iga huvitatud isik võib esitada hankes osalemise taotluse.

Teine etapp – läbirääkimised. Hankija valib objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumite alusel taotlejad, kellega ta peab läbirääkimisi, et välja selgitada üks või mitu kõige enam tema vajaduste rahuldamiseks sobivat lahendust.

Kolmas etapp - pakkumuste esitamine ja võitja selgitamine. Hankija teeb läbirääkimistel osalenud taotlejatele pakkumuse esitamise ettepaneku ja valib välja eduka pakkumuse.

Võistlevat dialoogi kasutatakse eelkõige suurte ja keerukate avaliku ja erasektori koostööprojektide puhul, kus hankija ei ole enne hanke algust objektiivselt võimeline kindlaks määrama oma vajadusi rahuldavaid tehnilisi lahendusi ega piisava täpsusega määratlema hankega seotud õiguslikke asjaolusid ja projekti rahalist külge. (Rahandusministeerium, Riigihangete juhis, 2012)

#### **2.4.1.4 Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus**

Kasutatakse juhul kui avatud hankemenetluse, piiratud hankemenetluse või võistleva dialoogi käigus ei esitatud ühtegi hanketeates või -dokumentides sätestatud tingimustele vastavat pakkumust ja riigihanke esialgseid tingimusi olemuslikult ei muudeta. Hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste olemus või nendega seotud riskid ei võimalda hankelepingu eeldatavat maksumust määrata. (Riigikogu, 2007) § 27.

Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus koosneb kahest etapist:

- Iga huvitatud isik võib esitada hankemenetluses osalemise taotluse.
- Hankija teeb vähemalt kolmele enda poolt väljavalitud taotlejale pakkumuse esitamise ettepaneku ning peab nendega läbirääkimisi pakkumuste üle, et valida välja edukas pakkumus.

Läbirääkimise objektiks on ka pakkumuse maksumus. Läbirääkimised on konfidentsiaalsed ja hankija ei avalda läbirääkimistel saadud informatsiooni teistele pakkujatele.

#### **2.4.1.5 Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus**

Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus on üheetapiline. Hankija peab hankelepingu tingimuste üle läbirääkimisi omal valikul ühe või mitme huvitatud isikuga, esitades nendele eelnevalt hankedokumendid. See on kõige vähem läbipaistvam

hankemenetlus, võib korraldada vaid RHS §28 juhtudel. (Riigikogu, 2007) Oluline on hankija põhjendamiskohustus. (Riigikogu, 2007) §28, (Rahandusministeerium, Riigihangete juhise, 2012)

Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust kasutatakse näiteks järgnevatel juhtudel:

- asjade või teenuste hankelepingu sõlmimiseks korraldatud avatud või piiratud hankes ei esitatud ühtegi pakumust ega hankes osalemise taotlust või kõik esitatud pakumused olid olemuselt erinevad hankedokumentides sätestatud hankelepingu tehnilisest kirjeldusest, sh riigihanke esialgseid tingimusi oluliselt ei muudeta.
- tehnilistel, kunstilistel põhjustel või ainuõiguse kaitsega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult 1 pakkujaga.
- hankelepingu kiire sõlmimine on vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu, nii et pole võimalik kinni pidada RHS §35 tähtaegadest. (Rahandusministeerium, Riigihangete juhise, 2012) §28.

#### **2.4.2 I etapp – hankedokumentide koostamine**

Riigihanke korraldamine otsustatakse kui riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne või ületab riigihanke piirmäära.

*„Hanget planeerides tuleb esmalt läbi mõelda ja määrata hanke oodatav maksumus, mille järgi saab otsustada, kas see ületab rahvusvahelise piirmäära e. hange peab olema rahvusvaheliselt avatud; jääb rahvusvahelise ja kohaliku piirmäära vahele e. hange korraldatakse siseriiklike pakkujate hulgas; või jääb alla siseriiklikku piirmäära, mis puhul võib piirduda riigihanke üldpõhimõtete järgimisega ning hanget ennast läbi viima ei pea. Siin eksimine on suur riskifaktor ja oodatud teenuste ja nende maksumuse kirjeldamisel tuleb olla võimalikult täpne, st. et on tehtud korralik turu-uuring või tehniline dialoog.“ (Vainik, 2010).*

##### **2.4.2.1 Hanke eeltöö**

Hanke eeltöö faasis võib välja tuua järgnevad etapid: organisatsiooni vajaduste analüüs; finantside hindamine, hanke eseme (st mida tahetakse hankida) määramine; turu-uuring; hankemenetluse liigi valimine, hanke hindamiskriteeriumite valimine; tehnilise kirjelduse, lähteülesande ja hankelepingu projekti koostamine; majandusliku seisundi, tehniliste ja

kvalifitseerumise nõuete koostamine pakkujatele; otsustavate isikute teavitamine ja nõusoleku saamine hankeks (Riigikogu, 2007) §31.

*„Hanke eeltöö faasis suhtle võimalike pakkujatega. Tundmata „turgu“ pole võimalik leida parimat/optimaalseimat lahendust. Puudulik teadmine hanke objekti osas loob hägususe. Tõlgendatavus hanke objekti omaduste osas on kasvupinnas vaidlustele.“* (Kogres, 2013)

#### **2.4.2.2 Hankemenetluse algatamine, hanketeade**

Hankemenetlus, välja arvatud väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus, algab hanketeate avaldamisega riigihangete registris (Rahandusministeerium). Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus algab hankija hankedokumentide esitamisega ühele või mitmele tema valitud huvitatud isikule. (Riigikogu, 2007) §27.

#### **Riigihanke korraldamise otsustamisel määratakse kindlaks:**

1. riigihanke nimetus;
2. kasutatav hankemenetluse liik;
3. pakkumuse hindamise kriteeriumid;
4. väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse korral isikud, kellele esitatakse hankedokumentid;
5. pakkumuse tagatise nõutavus, liik, summa ja esitamise kord.

Valitakse riigihanke eest vastutav isik ja otsustatakse paljud muud hankemenetluse ettevalmistavas faasis olulised küsimused.

#### **2.4.2.3 Nõuded hanketeatele ja dokumentidele**

Riigihanke eest vastutav isik korraldab hanketeate ja hankedokumentide koostamise vastavalt riigihangete seaduses sätestatud tingimustele ja tagab, et need sisaldaksid pakkujale kogu vajalikku teavet hankemenetluses osalemiseks. Hankedokumentide koostamine on hankemenetluse üks kõige olulisemaid etappe. Hankedokumentid peaksid olema sõnastatud nii, et pakkujad saaksid esitada võrreldavaid pakkumisi.

#### **Hankedokumentides peab sisalduma vähemalt järgmine teave:**

1. ettepanek esitada pakkumusi vastavalt hanketeates ja hankedokumentides sisalduvatele tingimustele;
2. hankelepingu eseme tehniline kirjeldus;
3. kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt;



4. kõik need asjaolud, mille kohta hankija soovib võistlevaid pakkumusi;
5. pakkumuse struktuur ja nõutud dokumentide loetelu ning pakkumuse märgistamise nõuded;
6. pakkumuse koostamise keel või keeled;
7. pakkumuse maksumuse esitamise struktuur ja valuuta;
8. nõue pakkujale kinnitada pakkumuses kõigi hanketeates ja hankedokumentides esitatud tingimuste ülevõtmist ja esitada pakkumus üksnes kõigi nende asjaolude kohta, mille kohta hankija soovib võistlevaid pakkumusi;
9. pakkumuste esitamise tähtpäev ja koht;
10. pakkumuste jõusoleku minimaalne tähtaeg;
11. pakkumuse tagatise suurus, kui hankija nõuab pakkumuse tagatise esitamist;
12. kontaktandmed, kust on võimalik hankedokumentide sisu kohta täiendavat teavet küsida;
13. pakkumuste avamise täpne koht ja aeg;
14. kõikide pakkumuste tagasilükkamise alused, kui hankija soovib neid kehtestada.

Hanke dokumendid peavad olema täpsed, piisavalt detailsed ja läbimõeldud. Hanke nõuded peavad olema realselt täidetavad. Peab olema tagatud otsuste põhjendatus ja läbipaistvus. Kõik tingimused tuleb läbi mõelda, kas ja miks on neid vaja. Tuleb ka mõelda selle peale, mis saab tulevikus (kasutamise lõpetamine, üleandmine teisele organisatsioonile, andmebaasi migratsioon jms).

Ebaselgete, ebatäpsete, laialivalguvate ja mitmeti mõistetavate hankedokumentide korral ei pruugi esitatud pakkumused olla võrreldavad ning nende hindamine võib osutuda keerukaks või koguni võimatuks.

*„Hange viiakse meil läbi meeskonnatööna – on olemas tehniline meeskond – kes paneb kokku spetsifikatsiooni, mida on vaja osta ja teeb tööd ka partneritega. Teiseks on olemas juriidiline meeskond, kes vormistab spetsifikatsiooni hanke vormi (arvestab seadusandlike piirangutega, et need oleks kõik maksimaalselt arvesse võetud). Nende kahe meeskonna koosluses vaieldakse hange selgeks.“ (Ekspertintervjuu 2, 2013)*

*Dokumentatsiooni osas oleme läinud seda teed, et võimalikult minimeerida õiguslikku ja lepingute paketti. Oleme välja töötanud standardlepingu üldtingimused, standardlepingu põhjad. Kõik on äärmuseni lihtsustatud. On mingisugune osa, mis on iga lepingu*

*spetsiifiline, need on lepingu eritingimused, kuid selle taga on üldtingimused, mida hankest hankesse ei muudeta. Tehniline spetsifikatsioon on see osa, mis iga kord on unikaalne ja muutub.* (Ekspertintervjuu 2, 2013)

#### **2.4.2.4 Hankedokumendid**

Hankedokumentide hulka kuuluvad: lähteülesanne, hankelepingu eseme tehniline kirjeldus, leping, lisad, riskianalüüs jm. Kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt (sh nt ka lähteülesanne), mis lepingu sõlmimisel fikseeritakse reaalse lepinguga. Kõik asjaolud, mille kohta hankija soovib võistlevaid pakkumusi (Riigikogu, 2007) §31.

Hankedokumentide koostamine sõltub hankemenetluse liigist. Avatud hange ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hange: hankija koostab hankedokumendid enne hankeprotsessiga alustamist. Piiratud hange ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hange: hankija koostab hankedokumendid hiljemalt hankes osalemise taotluste esitamise tähtpäevaks.

Hankedokumendid koostatakse kirjalikus/elektronilises vormis (Riigikogu, 2007) §31.

*„Eduka riigihanke 90% eelduseks on pakkumiskutse dokumentide hoolikas ja korrektne ettevalmistus (sh kvalifitseerimise ja vastavaks tunnistamise kriteeriumide määratlemine).“* (Olev, 2013)

*„Kirjeldage nõuded läbi reaalselt mõõdetavat parameetrite. Tehnilised kirjeldused peavad olema üheselt ja arusaadavalt kirjeldatud. Kirjeldage oma soove läbi eesmärkide ja omaduste, mitte tööprotsesside abil.“* (Kogres, 2013)

Hankedokumendid peavad sisaldama muuhulgas:

- tehnilist kirjeldust
- hankelepingu tingimusi või hankelepingu projekti.

Lähteülesanne ja tehniline kirjeldus on hankelepingu osad. Lähteülesande eesmärk on määratleda, mida soovitakse antud hankega (projektiga) saavutada, et nii hankija kui pakkuja omaksid ühesugust nägemust hankelepingu tööde teostamise käigust ja ettekujutust soovitavast lõpptulemusest. Lähteülesanne on dokument, milles on esitatud (täielik) kirjeldus hanke (projekti) eesmärkidest, oodatavatest väljunditest, tingimustest ja

ressurssidest. Lähteülesanne on hanke (projekti) lepingulisele teostajale kohustuslikuks alusdokumendiks. (Perens, 2004).

Lähteülesande struktuur on toodud Lisas 7.

### **Tehniline kirjeldus**

Tehniline kirjeldus on asjade või teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste omaduste ja oluliste tunnuste loetelu. Tehniline kirjeldus määrab kindlaks minimaalsed nõuded, millele toode/teenus/töö peab vastama.

Oluliste tunnuste loetelu võib hõlmata muuhulgas:

- keskkonnakaitsenõudeid;
- kvaliteedi- ja konstruktsiooninõudeid, sh puuetega inimeste poolt kasutatavuse nõue;
- vastavushindamisele, jõudlusele, toote kasutusomadustele, turvalisusele või mõõtudele ja toote nimele vastavuse nõudeid;
- kasutatavat terminoloogiat, sümboleid, testimist ja testmeetodeid, pakendamist, märgistamist ja tähistamist, kasutusjuhiseid;
- nõudeid tootmisprotsessile ja –tehnoloogiale;
- vastavushindamise meetodeid.

Hanke tehnilises kirjelduses ei küsita kindlat toodet, marki, patenti, tüüpi, märki tootel vms. Seda võib aga kirjelduses kasutada juhul, kui see aitab tähendust selgitada ja lisatud on märged “või samaväärne”.

Hankijal on alati vabadus ise määratleda hankelepingu ese. Tehniline kirjeldus ei tohi siiski põhjendamatult takistada riigihanke konkurentsi. (Keskkonnahoidlikud riigihanked, tehniline kirjeldus), (Riigikogu, 2007) § 32, 33 (Rahandusministeerium, Riigihangete juhis, 2012).

### **Lähteülesande koostamine**

- Selleks, et süsteemi arendamisel ei tekiks hiljem ootamatuid kulusi, tuleks kõik olulised tööd lähteülesandes fikseerida.
- Mida üldisemalt on asjad kirjas, seda enda jaoks kasulikumalt pakkujad neid näevad.

- Mõelda läbi, kuidas toimub arveldamine lepingu eest: kas kõik vajalikud detailid on teenusega kaetud (nt e-postiteenus, kasutajate haldus, süsteemi maksimaalne koormus, kasutajatugi jne)?
  - Vajadusel saab kirjutada lepingusse, et lepingu kogumaksumus sisaldab kõiki töö teostamiseks tehtavaid kulutusi. Siiski on oluline, et see „töö“ oleks eelnevalt korralikult defineeritud ega annaks võimalusi erinevateks tõlgendusteks.

Kontrollküsimused IT-riigihanke koostamisel (infosüsteemi hanke etapid, lähteülesande sisu, infosüsteemi kavandamine ja millele tähelepanu pöörata) on toodud Lisas 7.

### **Tehnilise kirjelduse ja lähteülesande koostamise mõned soovitusel:**

- Proovi leida sarnaste hangete dokumentatsiooni ja näiteid, mida asutus/teised asutused on korraldanud. Otsi sarnaste hangete dokumentide näiteid riigihangete registrist.
- *Copy-paste* hoiab aega kokku, kuid vaata nõuded üksikshaaval läbi – kas need on põhjendatud? Oska pakkuja täpsustavale küsimusele vastata, kas võiks pakkuda pisut erinevat aga odavamamat lahendust?
- Loe läbi sarnaste hangete puhul hankes osalejate esitatud küsimusi (nt riigihangete registrist).
- Pea nõu targematega, suhtle.
- Loe ISKE dokumentatsiooni.
- Mõtle läbi hinna/kvaliteedi suhe. Pole mõtet panna hankesse kõikvõimalikke „vidinaid“, mida tänapäeva tehnoloogia võimaldab.
- Otsi infot internetist.

#### **2.4.2.5 Hanke läbirääkimised, lepingueelsed läbirääkimised**

Lepingueelsetest läbirääkimistest tekivad pooltele kohustused, olenemata sellest, kas nad lepingu sõlmimiseni jõuavad või mitte.

Lepingueelseid läbirääkimisi pidavatel pooltel ei ole kohustust saavutada kokkulepet ja lepingueelsete läbirääkimiste ebaõnnestumine ei ole iseenesest aluseks teise poole vastu nõude esitamisel.

Võlaõigusseaduses (Riigikogu, Võlaõigusseadus, 2001) §14 on kirjas kohustused, mille mitte järgimisel on lepingueelseid läbirääkimisi pidavatel pooltel võimalik esitada kahju hüvitamise nõue:

- Üldine kaitsekohustus (nt asjaolud, mis ei kuulu avaldamisele)
- Teatamiskohustus (nt asjaoludest, mille vastu on teisel poolel lepingu eesmärgi arvestades oluline huvi)
- Keeld pidada või katkestada läbirääkimisi pahauskselt

### **2.4.3 II etapp – pakkumus**

#### **2.4.3.1 Pakkumus**

- Pakkumus peab vastama hanketeates ja hankedokumentides sätestatud tingimustele.
- Ühispakkujate ühises pakkumuses peab sisalduma kinnitus, et hankelepingu täitmise eest vastutavad ühispakkujad solidaarselt.
- Pakkumus on konfidentsiaalne. Pakkumuses sisalduvat teavet võib avalikustada üksnes RHS sätestatud juhtudel ja ulatuses. (Riigikogu, 2007) §43.

#### **Pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste avamine**

1. Hankekomisjon avab pakkumused hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas.
2. Hankekomisjon avab ja vaatab läbi piiratud hankemenetluse, väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse ja võistleva dialoogi korral hankemenetluses osalemise taotlused.
3. Pakkumused ja hankemenetluses osalemise taotlused avatakse komisjoni koosolekul.
4. Pakkumuste avamisel teeb komisjon RHS § 46 lg2 nimetatud toimingud.
5. Riigihanke komisjon korraldab pakkujatele pakkumuste avamise protokolliga koopia saatmise kolme tööpäeva jooksul pakkumuste avamise päevast arvates, juhul kui protokolliga koopiat ei anta kohe üle pakkumuste avamisel osalenud pakkuja esindajale.

#### **Pakkuja ja taotleja kvalifikatsiooni kontrollimine**

- Hankija peab kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele.

- Kvalifitseerimise tingimused peavad olema piisavad pakkuja või taotleja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste olemuse, koguse ja otstarbega.
- Õigus kontrollida pakkuja või taotleja kvalifikatsiooni kogu hankemenetluse vältel.

### **Pakkumus, selle esitamine, avamine ja hindamine**

Pakkumuse esitamine, pakkumuste avamine, pakkumuste vastavuse kontroll (kahtluse korral võib küsida selgitusi ja tõendeid, RHS §47), kõigi pakkumuste tagasilükkamine, pakkumuste hindamine ja pakkumuste edukaks tunnistamine. Hankemenetluse jätkamine eduka pakkumuse esitanud pakkuja hankelepingu sõlmimisest keeldumise korral.

Pakkumuse analüüs (toodete energiakasutuse tõhususe ja keskkonnanõuetele vastavuse ning tarnijate ja nende protsesside hindamine).

*„Teenuse kvaliteedi hindamine on väga raske. Mõistlik on sisse tuua teenuse kvaliteedikriteeriumid (Tehnilise lahenduse kvaliteet läbi mõõdetavate parameetrite. Lahenduse tarne kiirus. Demokeskkonnad, kasutaja testid ja komisjoni hinnangud).“*  
(Küsimustik, 2013)

*„Mängi läbi hindamismudelid.“* (Kogres, 2013)

### **Pakkujate ja taotlejate teavitamine otsustest**

*„Teenusepakkuja valiku eesmärgiks on leida turult pakkuja, kellel on nõutav kompetentsus vastaval alal, kellel on piisav meeskond teenuse osutamiseks ja vajalikud ressursid.“*  
(Küsimustik, 2013)

## **2.4.4 III etapp – leping**

### **Hankelepingu sõlmimine ja muutmine**

Raamlepingu sõlmimine. Raamleping on riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud leping, millega kehtestatakse selle lepingu kehtivusaja vältel selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused eelkõige hinnavõi hinna ja kavandatud koguste või mahtude kohta (Riigikogu, 2007) §7 lg1. Raamlepingu puhul saab rääkida kahest etapist – raamlepingu sõlmimine ja selle alusel konkreetsete hankelepingute sõlmimine.

„Vaata, et leping poleks mitte liiga detailne hanke objekti osas“ (Küsimustik, 2013).

„Kontrolli, et trahvinõuded oleks proportsioonis teenuse mahtudega.“ (Kogres, 2013).

#### **2.4.4.1 Lepingu tüübid, lepingu sõlmimine**

- Asjade hankelepinguga ostetakse, samuti üüritakse, renditakse või liisitakse asju kas asja omandamise õigusega või ilma.
- Hankelepingut, mis hõlmab lisaks ka asjade kohaletoomist või asjade paigaldustöid, loetakse samuti asjade hankelepinguks.
- Hankelepingut, millega ostetakse asju ja tellitakse teenuseid, loetakse teenuste hankelepinguks juhul, kui hankelepinguga tellitavate teenuste eeldatav maksumus ületab ostetavate asjade eeldatava maksumuse. Muul juhul on tegemist asjade hankelepinguga.
- Kui vastavalt lepingupoolte kokkuleppele või ühe poole taotlusele tuleb saavutada kokkulepe teatud tingimustes, siis ei loeta lepingut sõlmituks enne, kui nendes tingimustes on kokkulepe saavutatud, kui seadusest ei tulene teisiti (RHS §4).

#### **2.4.4.2 Lepingu lisad**

Lepingu lisad on dokumendid, mida lepingus lisadena nimetatakse, nt:

- Tehniline kirjeldus
- Lähteülesanne
- Hankes eduka pakkujaga sõlmitud pakkumus
- Hanke maksumuse vorm
- Kõik vastava riigihanke dokumendid

#### **2.4.4.3 Lepingu kehtivus, muutmine, lõpetamine**

Lepingu kehtivust ei mõjuta see, et lepingu sõlmimise ajal oli selle täitmine võimatu või lepingupoolel ei olnud lepingu sõlmimise ajal õigust käsutada lepingu esemeks olevat asja või õigust. (Riigikogu, Võlaõigusseadus, 2001) §12.

Leping kehtib lepingus määratud ajal, kui seda teatud asjaoludel varem ei lõpetata. Kui mõne lepingu osa kehtivuse aeg on lühem, tuleks see ka lepingusse märkida (nt administraatori õigustes ligipääs arvutitele vajaliku tarkvara installeerimiseks).

Lepingut võib muuta või lepingu võib lõpetada lepingupoolte kokkuleppel või lepingus või seadusega ettenähtud muul alusel. (Riigikogu, Võlaõigusseadus, 2001) §13.

## **2.4.5 IV etapp – tööde teostamine**

### **2.4.5.1 Tööde teostamine, vastuvõtmine, kontroll**

Kaupade või teenuste õigeaegne tarnimine, vastavus kvaliteedinõuetele ja kokkulepitud teenusetasemetele.

Riskihalduse ja infoturbe ning talitluspidevuse tagamine.

Kontrolli mehhanismid, vastavuse tagamine ja auditeerimine.

### **2.4.5.2 Toote või teenuse vastavuse hindamine**

Ostjale üleantav asi peab vastama lepingutingimustele, eelkõige koguse, kvaliteedi, liigi, kirjelduse ja pakendi osas. Lepingutingimustele peavad vastama ka asja juurde kuuluvad dokumendid.

Asi ei vasta muu hulgas lepingutingimustele, kui:

- asjal ei ole kokkulepitud omadusi
- kokkuleppe puudumisel asja omaduste kohta ei sobi asi teatud eriliseks otstarbeks, milleks ostja seda vajab ja mida müüja lepingu sõlmimise ajal teadis või pidi teadma, kui ostja võis mõistlikult tugineda müüja erialastele oskustele või teadmistele, muul juhul aga otstarbeks, milleks seda liiki asju tavaliselt kasutatakse
- asja kasutamist takistavad õigusakti sätted, mida müüja lepingu sõlmimisel teadis või pidi teadma
- kolmandal isikul on asja suhtes nõue või muu õigus, mida ta võib esitada
- asi ei ole pakitud seda liiki asjadele tavaliselt omasel viisil, sellise viisi puudumisel aga asja säilimiseks ja kaitseks vajalikul viisil
- tarbijale müügi puhul ei ole asi seda liiki asjadele tavaliselt omase kvaliteediga, mida ostja võis mõistlikult eeldada, lähtudes asja olemusest ja arvestades asja müüja, tootja, varasema müüja või muu vahendaja poolt asja teatud omaduste suhtes avalikult tehtud avaldusi, eelkõige asja reklaamimisel või etikettidel. (Riigikogu, Võlaõigusseadus, 2001) §217.

Ostja peab teatama asja lepingutingimustele mittevastavusest müüjale mõistliku aja jooksul pärast seda, kui ta asja lepingutingimustele mittevastavusest teada sai või pidi teada saama.

(Riigikogu, Võlaõigusseadus, 2001) §221.



## 2.4.6 V etapp – hankemenetluse lõpetamine

Riiklikku järelvalvet teostab Rahandusministeerium (Riigikogu, 2007) §107.

Vastutus riigihanke korraldamise nõuete rikkumise eest (Ibid §111).

*„Tehtud tööde vastavuse kontroll väljast tellitud neutraalse ettevõtte poolt (juhul kui tegemist on arendustöödega).“* (Küsimustik, 2013)

*„hangitud süsteemi juurutamine, hankelepingu korrektne täitmine, peale hankelepingu lõppu aruandlus /.../ Jälgitakse kasutuselevõttu“* (Ibid)

*„Täidetakse hanke aruanne /.../ korraldatakse auditeid“* (Küsimustik, 2013)

**Vastutusmenetlus** Pakkuja, taotleja või hankemenetluses osalemisest huvitatud isik võib vaidlustada hankija tegevuse esitades riigihangete vaidlustuskomisjonile sellekohase vaidlustuse (Riigikogu, 2007) §117. Vaidlustuse ja kahju hüvitamise taotluse esitamine, hankemenetluse peatamine, vaidlustuste läbivaatamine, vaidlustusmenetluse lõppemine, kahju hüvitamise taotlus.

### **Riigihanke aruande esitamine**

Monitooring ja aruandlus. Hankija esitab registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande.

## 2.5 Uuringu kokkuvõte

### **2.5.1 IT-hankeid teostavad kesksed kompetentsikeskused**

Küsimustiku valimi koostamiseks otsiti riigihangete registrist aastatel 2010-2012 toimunud IT-hanked ja hangete eest vastutavad spetsialistid. Selgus, et mitmed asutused ei tee enam ise hankeid, vaid IT-hangete läbiviimisega tegeleb asutus, kelle haldusalasse nad kuuluvad.

Justiitsministeeriumile ja tema valitsemisalale teostab IT-hankeid Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK). Siseministeeriumi valitsemisalas korraldab IT-valdkonda Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT), kes viib üldjuhul läbi ka kõik IT-teemalised hanked. Keskkonnaamet ei hangi aastast 2013 iseseisvalt IT-tooteid. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala IT-hankeid korraldab Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus. Maksu- ja Tolliameti IT-lahendustega tegeleb Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskus. Tehnilise Järelevalve Ameti kogu IT on

konsolideeritud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi alla. Tallinna koolidele teeb hankeid enamasti Haridusamet (väiksemaid hankeid teevad koolid ise).

Kuna nii küsimustikust kui ka intervjuudest selgus, et asutustel on probleeme ressursi- ja kompetentsi puudumisega, siis magistritöö autori hinnangul on tegemist väga mõistliku otsusega: IT-hankeid viib läbi asutus, kellel on olemas nii ressursid kui ka teadmiste pagas ning asutus saab ise keskenduda oma põhitööle.

Rahandusministeeriumi pressiteade: 2011. aasta juulikuus nimetas valitsus riigi IT-valdkonna keskeks hankijaks registrite ja infosüsteemide keskuse (RIK), kes korraldab aasta lõpuni viie riigiasutuse IT-hankeid. Pilootprojektiga ühinesid rahandusministeerium ja justiitsministeerium koos nende haldusalas olevate asutustega, põllumajandusministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ning riigikantselei. Oskuslikult hangete korraldamine ühest kohast vähendab riigiasutuste kulutusi. (Rahandusministeerium, 2011)

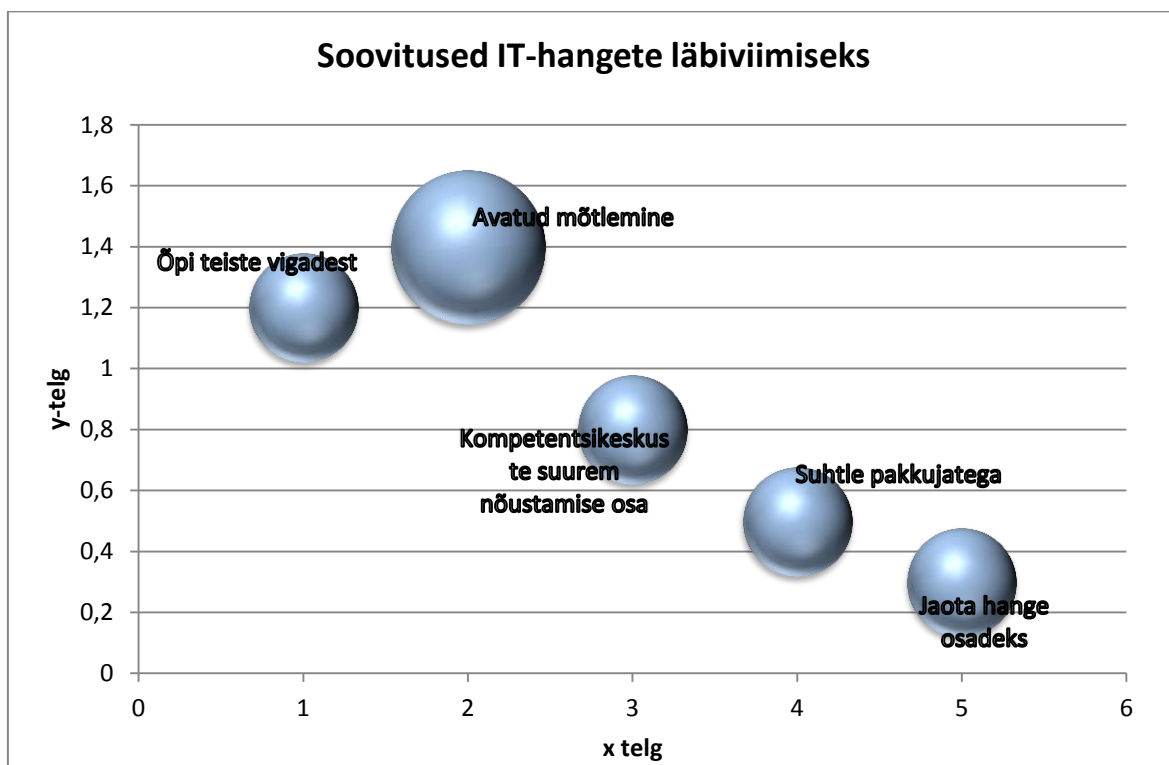
Justiitsministeeriumi pressiteade: Registrite ja Infosüsteemide Keskuse direktori Mehis Sihvarti sõnul on positiivne, et riigiasutused korraldasid hanked ühe keskse hankija kaudu ning vähendasid seeläbi oluliselt oma kulutusi. „Kesksete hangete läbi, mille kogused olid tavapärasest hankest kaks korda suuremad, hoiti arvutite liisimisel kohati kokku kuni 24 protsenti kuus makstavast tasust,“ lisas Sihvart. (Justiitsministeerium, 2011)

BNS uudis: 26. veebruar, 2013. rahandusministeeriumi valitsusele esitatud eelnõu - alates 2014. aastast hakkab justiitsministeeriumi hallatav Registrite ja Infosüsteemide Keskus (RIK) korraldama keskse hankijana ministeeriumide ning nende valitsemisalade riigiasutuste ning riigikantselei infotehnoloogiaalaseid riigihankeid. IT-alaste riigihangete korraldamiseks keskse hankija nimetamine aitab vähendada riigiasutuste kulutusi riigihangete korraldamisel, kuivõrd vajaliku riistvara hangib üks konkreetne ja vastavas valdkonnas pikaajalist kogemust omav asutus. Keskne hankimine aitab ka standardiseerida riigiasutuste vajadusi. (BNS, 2013)

### **2.5.2 Soovitusi riigihangete läbiviimiseks**

Selles peatükis on ekspertide intervjuudest ja küsimustikule vastajate poolt välja pakutud soovitusid riigihangete sujuvamaks läbiviimiseks.

Ekspertide soovitudest võib välja tuua järgmised: ole avatud mõtlemisega (2), õpi teiste vigadest (1), kasuta rohkem kompetentsikeskuste „nõustamisteenust“ (1), suhtle pakkujatega (1) ja võimalusel jaga mahukas hange osadeks (1). Number soovituse järgi näitab, mitu vastajat on selle soovituse välja toonud.



**Diagramm 17** Soovitused hangete läbiviimisel

Mulli suurus näitab soovituse esinemissagedust, x-teljel on toodud hinnanguliselt ajaline mõõde ning y-teljel soovituse ilmnemise prioriteetsus (0-1 soovituse harvem ilmnemine, 1,1-1,8 – soovituse sagedam esinemine).

Ekspertide soovitudest:

*„Objektiivsete kvalifitseerimistingimuste ja hindamiskriteeriumite kasutamine. Pakkujate võrdne kohtlemine ja hanketingimuste läbipaistvus/põhjendus. Korralik eeltöö/turuuuring enne hanke väljakuulutamist. Tasakaalustatud vastutusega hankelepingle rakendamine.“* (Küsimustik, 2013)

**Püüa õppida teiste vigadest.** *„VAKO – vaidlustuskomisjoni praktikad ja lahendid, võiks läbi lugeda, mis on küll väga ajamahukas, kuid sealt saab nippe ja infot – õppida sealt, kuidas teistmoodi võiks teha. Tekivad praktilised parimate praktikate kogumikud – neid on üritatud küll teha, et sealt lugeda ja vaadata. Neid võiks olla rohkem, ka konkreetselt*

valdkonna põhiselt välja töötatud. /.../ Ka negatiivne kogemus on ka kogemus. Kas see, et hange vaidlustatakse, see polegi väga halb, ka läbi selle kogemuse saab õppida ja teha hange paremaks.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)

„Võitle eelarvamusega, et hangete maailm on keeruline, kogu aeg tekivad probleemid. Mitte seda valdkonda karta vaid proovida ja katsetada. Ülikoolis õpetada eelkõige avatud mõtlemist hangete suhtes. Kui ülesande parim lahendus on natuke keerulisem ja nüansirikkam hankekorraldus, siis tuleb seda kasutada. Muidu jäädkki saama poolikut tulemust.“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

„Võiks julgemalt tehnilise dialoogi võimalust kasutada“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).

„Aitame hangete kokku kirjutamisel, meil on väga head spetsialistid ja see meile väga suurt koormust ei lisa. Osa meie rollist on aidata hangete kokkukirjutamisel ja tellimisel. See on kasulik, sest kui nad peaksid seda ise tegema, siis mitmed neist jätaks selle katki, sest neil pole seda IT-pädevust. Tahame olla veel rohkem juhendaja rollis. /.../ Kompetentsikeskuste poolt. Asutus hangib ise, kuid räägivad kompetentsikeskuse projektijuhiga läbi, kas nad tellivad õiget asja. On tulnud ette, et kirjeldatakse ära, mida nad tahetakse, aru saadakse erinevalt. Pärast selgub, et see ei olnud ikka päris nii nagu nad tahtsid. Peab veenduma, et inimesed saavad ka seda, mida nad tellivad.“ (Ekspertintervjuu 3, 2013)

Võimalike pakkujatega suhtlemine enne hanke väljakuulutamist. „Suheldavate pakkujate ring peab olema võimalikult lai, ehk tehnilisse dialoogi tuleb kaasata kõik potentsiaalsed pakkujad (infra hangete puhul pigem tootjad, sest tootjad ei tule ise pakkujaks). /.../ Kui ei ole võimalik tootjaid otse kutsuda, siis tuleks kutseid osalemaks tehnilises dialoogis saata võimaluse korral saata läbi kesksete koordineerijate, näiteks nagu ITL kaudu. /.../ Kohtumised tuleb protokollida või pidada tehnilist dialoogi e-maili teel“ /.../ Kohtumistel tuleb jälgida rangelt seda, et arutelu all oleks ainult kavandatava hanke tehniline kirjeldus, mitte hanke tingimused vms hankemenetluslikud küsimused“. (Ekspertintervjuu 4, 2013)

„Meie valdkonnas on pakkujaid reeglina vähe ja need on eelnevalt suuresti teada. Üritame enne hanke väljakuulutamist saavutada olukorra, kus kõigile potentsiaalsetele pakkujatele on hankedokumentatsioon vastuvõetav. Oleme ka leevendanud hanke tingimusi ja jaotanud ühe loogilise tervikuna vaadeldavaid hankeid osadeks, eesmärgiga tekitada konkurentsi.

*Samuti üritame juba aegsasti ettevõtteid hanke väljakuulutamisest teavitada eesmärgiga hõlbustada ressursiplaneerimist ja tõsta osalemise tõenäosust.*“ (Küsimustik, 2013)

*„Võimalikult täpne lähteülesanne ja range leping“* (Küsimustik, 2013).

### **2.5.3 Soovitused algajale hankespetsialistile**

Kuna küsimustikust ei selgunud, milliseid teadmisi on vaja hanget korraldades, siis uuriti seda intervjuude kaudu. Intervjueeritavatel paluti vastata, millised eelteadmised peaks soovitavalt olema hankespetsialistil. Lisaks küsiti, mida peaks ülikool õpetama, et hangetega tegelema hakkavad inimesed oskaksid paremini hankeid läbi viia?

Eksperdid arvasid, et hankespetsialist peab teadma riigihangete teooriat (hangete planeerimine, etapid, erinevate menetluste head ja vead). Olulised on praktilised teadmised (nt võiks lugeda vaidlustuskomisjonide praktikaid ja katsetada riigihangete registri testkeskkonnas). Lisaks on oluline tunda IT-seadusandlust. Kõike koolis õpetada pole võimalik, kasulik on praktiseerida hea spetsialisti kõrvalt õppides.

Ekspertintervjuude vastuseid:

*„Inimesel, kes hakkab ette valmistama IT-hankeid võiksid olla teadmised turu olukorrast, sisulised teadmised hangitavast asjast/teenusest, teadmised asutusesisestest nõuetest (näiteks turvalisuse nõuded) ning RHS tundmine“* (Ekspertintervjuu 4, 2013).

*„Algajal inimesel on lihtsam alustada, kui saab praktiku kõrvalt õppida ja hankes osaleda.“* (Ekspertintervjuu 1, 2013)

*„Õpi praktikute – spetsialistide käest. Õpi lisaks oma valdkonna tundmisele ka IT-seadusandlust.“* (Ekspertintervjuu 5, 2013)

*„Et hangete turgu ja spetsialiste paremaks muuta oleks vaja ülikoolides omaette õppesuunda. Ülikooli õppeprogramm võiks anda üldteadmised (teooria pool - hangete planeerimine, toimimise mehhanismid, loogika, millised etapid, erinevate menetluste head ja vead, milliseid tingimusi panna). Lisaks praktika pool – nt läbi vaidlustuskomisjoni (VAKO) praktikate (kuigi see info on ajas väga muutuv). Õppeprogrammi kaasata hangete läbiviijaid – praktikuid. Lisaks üldistele teadmistele anda valdkonna siseseid (spetsiifilisi) teadmisi. Kes ülikooli lõpetab, sel on üldine valdkonna teadmine olemas, samas on olemas spetsiifiline teadmine kitsamast valdkonnast. IT on nii lai, et ise ei pea kõike teadma,*

*oluline on teada inimesi, kes on oma valdkonnas kompetentsed ja siis on võimalik nende inimeste abi / teadmisi kasutada.“ (Ekspertintervjuu 1, 2013)*

*„Kursus ülikoolis – võiks katsetada riigihangete keskkonna testkeskkonnas“ (Ekspertintervjuu 3, 2013).*

*„Soovitan kindlasti üliõpilastele tutvustada näiteks riigihangete registri testkeskkonda, kus üliõpilased saaksid nõ realselt hankeid läbi viia ning silmitsi seista tekkivate probleemidega“ (Ekspertintervjuu 4, 2013).*

### 3 UURINGU JÄRELDUSED JA ARUTELU

Magistritöö käigus viidi läbi uuring neljas osas. Esmalt koostati küsimustik, et leida võimalikult palju probleemkohti IT-riigihanke protsessis. Välja otsiti aastatel 2010-2012 läbi viidud IT-riigihanked ning hanke eest vastutav spetsialist. Selgus, et mitmed asutused ei tee enam ise hankeid, vaid IT-hangete läbiviimisega tegeleb asutus, kelle haldusalasse nad kuuluvad (nt RIK). Kuna nii küsimustikust kui ka intervjuudest selgus, et asutustel on probleeme ressursi- ja kompetentsi puudumisega, siis magistritöö autori hinnangul on tegemist väga mõistliku otsusega: IT-hankeid viib läbi asutus, kellel on olemas nii ressurss kui ka teadmistepagas ning asutus ise saab keskenduda oma põhitööle.

Vaatamata sellele, et küsimustiku vastajate arv on väike (vastajaid 50) on võimalik teatud üldistusi küsimustikku põhjal siiski teha. Näiteks saab üldistada, millised hanke etapid ning valdkonnad on probleemsemad kui teised. Väga olulisi kvantitatiivsel statistikal põhinevaid üldistusi üldkogumile siiski teha ei saa, sest valim ei olnud ranges mõttes väga esinduslik. Küsimustik täitis aga oma eesmärgi selles osas, et selgusid probleemid IT-hanke protsessis ja vastajad andsid kasulikke ja praktilisi soovitusi, mis oli magistritöö üks eesmärke.

Küsitluse vastustest lähtuvalt koostati intervjuu küsimused ja küsimustiku vastajate hulgast valiti eksperdid, kellega viidi läbi intervjuud. Ekspertintervjuusid analüüsid selgus, et hangete probleemkohad on võimalik liigitada kolme rühma (riigihangete olemuslikud probleemid, asutusesisesed probleemid ja hanke protsessis ilmnevad probleemid).

Viiest läbiviidud ekspertintervjuust ja küsitluse vastustest toodi välja 70 probleemi IT-riigihanke protsessis. Koondades probleemid rühmadesse sai tulemuseks IT-riigihanke protsessis 19 probleemteemat.

Mitmed käesolevas töös selgunud probleemid on välja toodud ka erinevates varasemates uuringutes. Näiteks ITL tarkvaraprojektide seminari ettekandes on rõhutatud planeerimisprotsessi vajalikkust ja ajakavast kinnipidamist. Oluline on nõuete tähtsuse osa süsteemile ja selle kvaliteedile (nõuded peavad olema üheselt mõistetavad, testitavad ja ei tohi sisaldada tahtmatut disaini). Hindrek Baumi artiklis „Riigihangete süsteem hälbib“ on toodud, et riigihangete seadus sobib oma ülesehituselt materiaalsete asjade ostmiseks, mitte keeruka struktuuriga immateriaalsete teenuste tellimiseks. Seadus ei arvesta teenuste ostmisega kaasnevaid probleeme ega sobi teenuste väljast tellimiseks.

Küsitluse vastuste põhjal võib järeldada, et üldiselt paistavad kõige problemaatilisemad valdkonnad olevat hangete korraldamisel dokumentatsiooni koostamine, mida võis ka eeldada. Samas problemaatilisemaks valdkonnadeks on peetud tööde teostamist ja vastuvõtmist, vastavust kvaliteedinõuetele ja teenustasemetele. Probleemaatiliseks on peetud ka hangitava süsteemi skoobi määratlemist ja kasutajate vajaduste väljaselgitamist.

Intervjuude põhjal selgus samuti, et kasutajate vajaduste mõistmine on keeruline. Hanke tulem pole tihti ootuspärane, kuna klient ei tea, või ei oska selgitada, mida tahab. Samuti toodi välja, et olulisemad probleemid seisnevad hanke planeerimisel. Suuremate hangete juures muutub probleemiks riigi eelarvesüsteem. Ootuspäraselt nimetati ka intervjuudes probleeme dokumentatsiooniga, näiteks toodi läbimõtle mata tehnilise kirjelduse koostamist.

Magistritöös ei puudutatud süvitsi, mis dokumentatsiooni ja kui suures mahus oleks mõttekas pakkujatel nõuda suure tarkvara arenduse hanke puhul. Teema on küll oluline ja vajaks uurimist edaspidi, kuid käesoleva magistritöö jaoks oleks see olnud liiga mahukas ja muutnud töö laialivalguvaks. Väga raske on öelda, kui täpselt ja kui suures osas midagi pakkujatel nõuda ning kuidas täpselt peaks olema dokumentatsioon koostatud, et seal poleks vigu – see kõik ilmselt peab arvestama vastava hanke spetsiifikat. Seda teemat võiks käsitleda mõnes edaspidises uuringus.

Intervjuudes mainiti ka kiuslikke pakkujaid ja pahatahtlikku meediat, kellega probleemide vältimiseks tuleb koostada võimalikult lihtsakoeline ja läbipaistev hankedokumentatsioon, panna paika võimalikult läbipaistvad hindamiskriteeriumid ja vältida väikseimatki korruptsiooni võimalust.

Intervjuudest kõlas soov leida partner teenuselaadseteks hangeteks, kuid see pole riigihangete seadusega kooskõlas.

Magistritöö käigus läbi viidud uuring kinnitas, et enamik IT-riigihangete läbiviijatest on kõrgharidusega, 50 vastajast 48. Samas ei täpsustatud uuringu käigus, kas tegu on IT-alase kõrgharidusega või mitte. Kuna nii küsimustiku kaudu laekunud vastustes kui ka intervjuudes mainiti vajaliku kompetentsi puudumist, siis oleks otstarbekas täiendavalt uurida, missuguseid teadmisi eelkõige vajatakse ja kas tegu on IT-spetsiifiliste teadmistega.



Küsimus hanke tehnilise poole ettevalmistamise kohta andis suhteliselt üllatava vastuse. 27 vastajat märkis, et nende asutustes teevad IT-hangete ettevalmistustöö ära 1-2 inimest, abiks on nõuandjad. 16 vastajat valis vastusevariandi, et asutuses teevad IT-hangete ettevalmistustöö ära 1-2 inimest iseseisvalt. Ainult 7 vastajat märkis, et nende asutuses on IT-hanke ettevalmistamine meeskonnatöö. Küsimust koostades oli autori ennatlik ootus, et hanke ettevalmistamine on siiski meeskonnatöö. Intervjuudes küsimust täpsustades, selgus siiski, et hange juures (olenevalt hankest) võib olla päris palju spetsialiste, kuid hanke eest vastutavaid isikuid on 1-2 (projektijuht ja hanke juht (tavaliselt jurist)).

Lisaks küsimustikule ja intervjuudele analüüsiti koos TLÜ aine „IKT hanked ja lepingud“ IFI7073 magistrantidega ühe IT-hanke dokumentatsiooni, millest selgusid mitmed hanke dokumentatsiooni probleemkohad. Lisandusid teistsugused probleemid, kui küsitlusest ja intervjuudest välja tulid. Näiteks on hankedokumentides oluline mõistete, definitsioonide olemasolu; nõuete, mõõdikute lisamine; andmete, teenuste üleandmine, eksport, import, formaadid.

Hanke dokumentatsiooni analüüsidest selgus, et dokumentatsioon oli pealiskaudselt koostatud ja sellepärast toodi välja palju puudusi dokumentatsioonis. Hankedokumentide koostamisel võib võtta sarnase hanke aluseks ja teha *copy-paste*, kuid seejärel tuleb kindlasti üle kontrollida kõik nõuded ja teha vajalikud parandused.

## MAGISTRITÖÖ KOKKUVÕTE

Magistritöö „Avaliku sektori IT-riigihangete koostamise protsessi probleeme ja lahendusi“ eesmärk oli kirjeldada ja analüüsida avaliku sektori IT-riigihangete läbiviimisel esinevaid probleeme ja pakkuda IT-hangetega tegelevatele spetsialistidele välja võimalikke lahendusi hangete paremaks korraldamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks viidi läbi küsitlus, mille tulemusena selgusid paljud probleemkohad riigihanke protsessis. Vastajate hulgast valitud spetsialistidega toimusid ekspertintervjuud, mis tõid lisaks välja olulisi probleemkohti. Probleemid liigitati töös kolme suuremasse rühma – riigihangete olemuslikud probleemid (nt riigi eelarvesüsteem, range seadusandlus, meedia pahatahtlik tähelepanu) asutusesised (nt kompetentsuse, inimressursi puudumine) ja IT-riigihankega seotud probleemid (nt ajaressursi puudumine, kliendi oskamatus oma vajadusi väljendada, oskamatus hanke skoopi määrata, korruptsiooni vältimine, probleemid dokumentatsiooni koostamisel, kvalifitseerimistingimuste ja hindamiskriteeriumite määratlemine).

Uuringu kolmandast osast, hanke dokumentatsiooni analüüsist selgusid dokumentide koostamisega seotud probleemkohad. Kuna hanke analüüs kuulus Tallinna Ülikooli kursuse kodutööde hulka, siis oli võimalik autoril kasutada kursusel osalejate analüüse, et olulised hankedokumentatsiooni probleemkohad (mõistete, nõuete, mõõdikute puudumine; puuduvad andmete, teenuste üleandmise tingimused, andmemahud, liiga detailne lähteülesanne, pealiskaudselt koostatud hankedokumentatsioon) ja soovitused probleemide lahendamiseks välja tuua.

Uuringu neljas osa vaatlleb riigihanke protsessi riigihangete seadusest lähtuvalt, kuid lisab IT vaatenurga ja ekspertide kommentaarid.

Peatükis uuringu kokkuvõtte on toodud ekspertide soovitused riigihangete sujuvamaks läbiviimiseks (nt ole avatud mõtlemisega, õpi teiste vigadest, võimalusel jaga mahukas hange osadeks) ja soovitused algajale hankespetsialistile (tunne riigihangete teooriat ja praktikat ning IT-seadusandlust).

Ekspertide ja spetsialistide tsitaate (soovitusi ja nõuandeid) on kindlasti huvitav lugeda vastavatest peatükkidest.

Lisaks sisaldab uuringu kokkuvõtte peatükk infot kompetentsikeskuste kohta, st IT-hankeid viivad mitmetele riigiasutustele läbi kompetentsikeskused, kellel on olemas nii vajalik ressurss kui ka teadmistepagas.

Küsitlustest ja intervjuudest kokku toodi välja IT-riigihanke protsessis 70 probleemi. Probleeme rühmitades sai koondada need 19 probleemteemaks. Kasutajate vajaduste mõistmine ja hankedokumentatsiooni koostamine paistsid teemadest kõige probleemsematena. Samuti toodi välja probleemid hanke planeerimisel, eriti mahukamate arendushangete juures.

Töö sisaldab seitset lisa. Lisa 1 olulisemad teabeallikad ja regulatsioonid on koondatud veebilehtede aadressid, millelt on võimalik leida vajalikke abimaterjale IT-hangete korraldamisel. Lisa 2 ja 3 on seotud varasemate uuringutega IT-hangete teemal (ITL tegevus ja hangete käsitlused varasemates uurimustöödes). Lisas 4 on statistiline ülevaade IT-hangete arvust ja maksumusest aastatel 2007-2013. Lisas 5 ja 6 on saadetud küsitlus ja intervjuu küsimused. Lisas 7 on toodud abimaterjal kontrollküsimused IT-riigihanke koostamisel.

Magistritöö „Avaliku sektori IT-riigihangete koostamise protsessi probleeme ja lahendusi“ tulemuseks on töö, mis annab ülevaate riigihanke olulisematest etappidest ja analüüsib läbiviidud hangete probleeme ja õnnestumisi. Töö sisaldab nõuandeid IT-riigihangete paremaks läbiviimiseks, kirjeldab hangete probleemkohti, annab soovitusi nendega tegelemiseks, tekkivate küsimuste lahendamiseks ja dokumentatsiooni koostamiseks.

Magistritöö eesmärk, kirjeldada ja analüüsida avaliku sektori IT-riigihangete läbiviimisel esinevaid probleeme ja pakkuda IT-hangetega tegelevatele spetsialistidele välja võimalikke lahendusi hangete paremaks korraldamiseks, autori hinnangul saavutati.

Kuna IT-riigihangete temaatika on väga laiaulatuslik valdkond, ei ole käeolev töö kaugeltki ammendav kogum soovitusi ning näpunäiteid hangete edukaks läbiviimiseks, samuti ei pruugi töös kirjeldatud soovitused olla kasutatavad mistahes olukorras, mistõttu kõik täiendavad uuringud sel teemal on kindlasti kasulikud.

Töö püüab käsitleda spetsiifilisi hankeid ja olukordi. Autor ei eelda, et kõik töös kirjeldatud lahendused on igas olukorras täpselt samamoodi kasutatavad. Need tuginevad suures osas hankespetsialistide kogemustele, nende soovitustele, kuidas parema tulemuse

nimel teatud probleeme või küsimusi võiks lahendada. Samuti on osa soovitusi kirja pandud autori enda ja kaasüliõpilaste poolt analüüsitud materjali põhjal.

Kindlasti saab hangete teemat edasi uurida, sest riigihangete korraldamisel tekkivaid probleeme ja küsimusi on niivõrd erinevaid, et käesolev magistritöö jääb vaid pisikeseks panuseks suure teema käsitlemisel. Näiteks võiks uurida erinevate hangete spetsiifikast lähtuvaid probleeme (võistlev dialoog, avatud hange, läbirääkimistega hange jne).

Kuna käesolev magistritöö annab ülevaate ka sellest, millised hankevaldkonnad (dokumentatsiooni koostamine, lõppkasutajate vajaduste väljaselgitamine vm) on infotehnoloogias problemaatilisemad, saavad asjast huvitatud siit ilmselt mõtteid edaspidiste uuringuteemade leidmiseks.

## KASUTATUD ALLIKAD

- Aavik, A. (28. 03 2013. a.). *Kuidas tagada tarkvaraprojektide kvaliteet?, seminaride materjalid*. Kasutamise kuupäev: 30. 03 2013. a., allikas Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit: <http://www.itl.ee/?op=body&id=186>
- Andmekaitse inspeksioon. (22. 02 2013. a.). *Delikaatsed isikuandmed*. Kasutamise kuupäev: 02. 04 2013. a., allikas Andmekaitse inspeksioon: <http://www.aki.ee/et/delikaatsed-isikuandmed>
- BNS. (26. 02 2013. a.). *Uudised - Rahandusministeerium tahab IT-hanked koondada RIK-i alla*. Kasutamise kuupäev: 12. 11 2013. a., allikas Energiaturg.ee: <http://energiaturg.ee/uudised/rahandusministeerium-tahab-it-hanked-koondada-rik-i-alla/>
- E24, info ja tehnoloogia*. (14. 11 2013. a.). Kasutamise kuupäev: 17. 11 2013. a., allikas artikkel Valitsus kiitis heaks infoühiskonna arengukava järgmiseks seitsmeks aastaks: <http://www.e24.ee/2596770/valitsus-kiitis-heaks-infouhiskonna-arengukava-jargmiseks-seitsmeks-aastaks>
- Ekspertintervjuu 1, e. i. (11. 12 2013. a.). (P. Elm, Intervjueerija)
- Ekspertintervjuu 2, t. i. (13. 12 2013. a.). (P. Elm, Intervjueerija)
- Ekspertintervjuu 3, k. i. (13. 12 2013. a.). (P. Elm, Intervjueerija)
- Ekspertintervjuu 4, n. i. (16. 12 2013. a.). (P. Elm, Intervjueerija)
- Ekspertintervjuu 5, v. i. (11. 12 2013. a.). (P. Elm, Intervjueerija)
- Haridusamet. (21. 04 2010. a.). *Riigihangete register, hange 118258*. Kasutamise kuupäev: 10. 04 2013. a., allikas E-riigihangete keskkond: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/118258>
- Hoyer, H. (2013). Kursus ITK hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö* (lk 2). Tallinn: Tallinna Ülikool.

- ISKE. (11 2011. a.). *Infosüsteemide kolmeastmelise eteloturbe süsteem ISKE*. Kasutamise kuupäev: 30. 11 2012. a., allikas Riigi Infosüsteemi Amet: <https://www.ria.ee/iske>; Rakendusjuhend [https://www.ria.ee/public/ISKE/iske\\_rakendusjuhend\\_6\\_00.pdf](https://www.ria.ee/public/ISKE/iske_rakendusjuhend_6_00.pdf); ISKE kataloogid [https://www.ria.ee/public/ISKE/iske\\_kataloogid\\_6\\_00.pdf](https://www.ria.ee/public/ISKE/iske_kataloogid_6_00.pdf)
- ITIL tarkvarahangete arenduse töörühm. (2011). *Dokument Tarkvara arendushangetest*. 10: 11.
- ITL tarkvarahangete arenduse töörühm. (2011). *Dokument Tarkvara arendushangetest*. 10: 11.
- Justiitsministeerium. (16. 09 2011. a.). *Pressiteadete arhiiv*. Kasutamise kuupäev: 10 2013. a., allikas Justiitsministeerium: <http://www.just.ee/55372>
- Kaarna, K. (19. 09 2011. a.). *IKT tellija kogemuse uuring*. Kasutamise kuupäev: 30. 03 2013. a., allikas Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit: <http://www.itl.ee/?op=body&id=231>
- Keskkonnahoidlikud riigihanked, tehniline kirjeldus*. (kuupäev puudub). Kasutamise kuupäev: 10. 04 2013. a., allikas Keskkonnaministeerium: <http://www.envir.ee/1114467>
- Kogres, E. (2013). *Riigihangete korraldamine. Kuidas pakkuja seda tajub?* Tallinna Ülikool: Kursus IKT hanked ja lepingud.
- Küsimustik. (10 2013. a.). Küsimustik IT-spetsialistidele ja vastajate kommentaarid. (P. Elm, Intervjueerija) Tallinn.
- Milk, K. (2013). Kursus IKT hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Monvelt, L. (2013). Kursus IKT hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Olev, V. (2013). *IT teenustaseme lepingute (SLA) monitooring ja haldus*. Tallinn: Tallinna Ülikool Kursus ITK hanked ja lepingud.
- Perens, A. (9. 02 2004. a.). *Lähteülesanne*. Kasutamise kuupäev: 10. 03 2013. a., allikas Siseministeerium: <http://www.siseministeerium.ee/public/lahteylesanne.rtf>

- Rahandusministeerium. (06 2011. a.). *Pressiteated*. Kasutamise kuupäev: 04. 11 2013. a., allikas Rahandusministeerium: <http://www.fin.ee/registrite-ja-infosusteemide-keskusest-saab-it-hangete-kompetentsikeskus/>
- Rahandusministeerium. (2012). *Riigihangete juhis*. Kasutamise kuupäev: 10. 03 2013. a., allikas E-riigihangete keskkond: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726)
- Rahandusministeerium. (kuupäev puudub). *Infoportaal*. Kasutamise kuupäev: 03 2013. a., allikas E-riigihangete keskkond: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihanke-piirmaarad-ja-tahtajad>
- Rahandusministeerium. (kuupäev puudub). *Riigihangete register, aruande teostamine*. Allikas: E-riigihangete keskkond: <https://riigihanked.riik.ee/register/Aruanded.html>
- Rahandusministeerium. (kuupäev puudub). *Riigihangete register, hanke otsing*. Kasutamise kuupäev: 10. 09 2013. a., allikas E-riigihangete keskkond: <https://riigihanked.riik.ee/register/HankedOtsing.html>
- Raup, A. (2013). *ITIL V3 sõnastik*. Kasutamise kuupäev: 19. 12 2013. a., allikas it SMF Estonia: <http://www.itsmf.ee/itsmf/itil-v3-sonastik/>
- Riigi Infosüsteemi Amet. (kuupäev puudub). *Infosüsteemi loomine*. Kasutamise kuupäev: 11. 10 2012. a., allikas Riigi infosüsteemi teejuht: <https://www.ria.ee/teejuht/kuidas-it-arendusprojekte-juhtida/infosusteemi-loomine>
- Riigikogu. (11. 11 1992. a.). *Autoriõiguse seadus*. Kasutamise kuupäev: 17. 11 2012. a., allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114062013005?leiaKehtiv>
- Riigikogu. (26. 09 2001. a.). *Võlaõigusseadus*. Kasutamise kuupäev: 10. 03 2013. a., allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/961235?leiaKehtiv>
- Riigikogu. (21. 01 2007. a.). *Riigihangete seadus*. Kasutamise kuupäev: 02. 03 2013. a., allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012013?leiaKehtiv>
- Siilivask, J. (2013). Kursus IKT hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö*. Tallinn: Tallinna ülikool.

Sillaste, T. (2013). Kursus IKT hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö* (lk 2). Tallinn: Tallinna Ülikool.

Stiimul. (2009-2013). *Riigihangete korraldamine*. Kasutamise kuupäev: 8. 04 2013. a., allikas Eesti Äriportaal Stiimul: <http://stiimul.ee/est/areng/riigihanked-17-08-2010-542/riigihangete-korraldamine-17-08-2010-553>

Tallinna Ülikool. (kevad 2013). *Kursus "IKT hanked ja lepingud"*. Tallinn.

Tarkmees. (2013). Kursus IKT hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö*. Tallinn: Tallinna Ülikool.

Vainik, M. (04 2010. a.). Praktikatöö, Võistlev dialoog ja avatud ideekonkurss. *Juhend innovaatilisuse tagamiseks riigihangetes*.

Valdmets, E. (2013). Kursus IKT hanked ja lepingud. *Riigihanke analüüs, kodutöö*. Tallinn: Tallinna Ülikool.

Wikipedia. (11. 11 2013. a.). *Evaporating Cloud*. Kasutamise kuupäev: 16. 11 2013. a., allikas Wikipedia: [http://en.wikipedia.org/wiki/Evaporating\\_Cloud](http://en.wikipedia.org/wiki/Evaporating_Cloud)



## SUMMARY

### Problems and Their Solutions in Public Sector IT Procurement Process

The theme of the Master's thesis grew out of the tasks performed during the practical training in a municipal institution, where the author dealt with the issues and challenges of the ongoing procurement, which motivated to explore the topic of IT procurements more thoroughly.

The purpose of the Master's thesis „Problems and Their Solutions in Public Sector IT Procurement Process“ is to analyze the problems encountered when conducting public sector IT procurements and suggest the possible solutions to them, in order to improve the process and results of procurements.

To gather the information about problems and their solutions in procurement process, an empirical study was carried on, consisting of a web-questionnaire to IT-specialists who conduct the public procurements, interviews with five experts and an analysis of a large IT-procurement conducted by a municipal institution. The thesis also gives a brief overview of the public procurement process and its requirements in Estonia.

Both the questionnaire for the procurement specialists and the interviews held with the experts showed that the procurements often result with number of drawbacks and unintended outcomes, since the purchaser does not have a distinct vision of the project or does not know how to explain its expectations. The other main problem seems to be the planning process, which was pointed out as well. Also, as it appears, the fiscal system of Estonian may sometimes be problematic when dealing with larger procurements. As expected, the difficulties with the documentation were mentioned as well, such as preparation of the technical specification etc.

The thesis also gives an overview of the major emerging problems during the procurements and their solutions, pointed out by experts. Experts also provide recommendations to improve the organization of the procurement process. According to the author, the survey and the thesis might provide a useful reference material for both of the beginner and the experienced procurement professionals.

This master thesis is written in Estonian language and consists of 82 pages, 3 chapters, 18 diagrams, 3 tables, English summary and 7 appendixes.

Main keywords of the thesis are: public sector, IT procurements, problems and improvement of public sector IT procurement process.

## **LISAD**

Lisa 1 Olulisemad teabeallikad ja regulatsioonid

Lisa 2 ITL tegevus IT-hangete ja tarkvaraprojektide probleemide kajastamisel

Lisa 3 IT-hangete käsitlused uurimistöodes

Lisa 4 Statistiline ülevaade IT-hangete arvust ja maksumusest aastatel 2007-2013

Lisa 5 Küsitlus – IT-hangete läbiviimine

Lisa 6 Intervjuu leht

Lisa 7 Kontrollküsimused IT-riigihanke koostamisel

## Lisa 1 Olulisemad teabeallikad ja regulatsioonid

Internetist leiab ohtralt kasulikke ja vajalikke juhendmaterjale, mis on abiks IT-riigihanke korraldamisel.

- Rahandusministeeriumi poolt välja antud dokument „Riigihangete juhised“, Tallinn 2012 (184 lk). [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726).
- Riigi infosüsteemi teejuht, materjal „Kuidas IT-arendusprojekte juhtida?“ (Infosüsteemi kavandamine, loomine, haldamine ja lõpetamine) <https://www.ria.ee/teejuht/kuidas-it-arendusprojekte-juhtida/infosusteemi-kavandamine>.
- Riigi Infosüsteemi Ameti poolt kinnitatud dokument „Hankekord“ (28.06.12), mis annab RIA töötajatele juhised riigihangete planeerimiseks ja läbiviimiseks ning hankelepingute ettevalmistamiseks ning täitmiseks [https://www.ria.ee/public/Riigihanked/RIA\\_hankekord.pdf](https://www.ria.ee/public/Riigihanked/RIA_hankekord.pdf).
- Riigi Teataja määrus „Hangete korraldamise kord“. Väljaandja Paistu Vallavolikogu, vastu võetud 20.12.2011, jõustumine 01.01.2012. <https://www.riigiteataja.ee/akt/413042012002>.

E-riigihangete keskkonna infoportaal on kasulikku teavet riigihangete kohta.

- Riigihanke piirmäärad ja tähtajad <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihanke-piirmaarad-ja-tahtajad>.
- Huvide konflikti vältimise käsiraamat. Käsiraamat sisaldab 37 juhtumi kirjeldust. Käsitletakse näiteks ametniku kõrvaltegevuste, vara ja töövahendite tarvitamise ja sisetabe kasutamise teemasid. <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/huvide-konflikti-kasiraamat>.
- Riiklik järelevalve, link Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna poolt välja antud dokumendile „Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel“. (november 2011) [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726).
- Riigihangete seaduse analüüsid <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analused1>

- Korduma kippuvad küsimused, loetelu enim esitatud küsimustest ja neile antud vastustest <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/korduma-kippuvad-kusimused>.

IT-riigihangete läbiviimisel tuleb lähtuda Riigihangete seadusest (Riigikogu, 2007). Samas peab olenevalt IT-hanke sisust arvestama ka teiste seadustega.

- Näiteks infosüsteemide hanke korral (sisaldab isikuandmeid), tuleb tähelepanu pöörata isikuandmete kaitse seadusele <https://www.riigiteataja.ee/akt/12909389?leiaKehtiv>.
- Võlaõigusseadus (Riigikogu, 2001). Lepingute sõlmimisel tuleb arvestada võlaõigusseaduses sätestatud nõudeid, sest võlaõigusseadus reguleerib lepinguliste küsimustega seotud suhteid.
- Autoriõiguse seadus. Näiteks arvutiprogrammi autorile kuulub ainuõigus arvutiprogrammi füüsiliseks kasutamiseks ja valdamiseks ärilisel eesmärgil (Riigikogu, 1992) §13<sup>2</sup>.
- Kui IT-hankes sisaldub infosüsteemi loomine, siis infosüsteemi asutamiseks vajaliku loa saamine ja infosüsteemi kirjeldamine ning kasutuselevõtuks loa saamine käib läbi riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) <https://riha.eesti.ee/riha/main>
- Delikaatsete isikuandmete kasutamine korral oluline info Andmekaitse inspeksiooni materjalidest (Andmekaitse inspeksioon, 2013).

## Lisa 2 ITL tegevus IT-hangete ja tarkvaraprojektide probleemide kajastamisel

**ITL tarkvara arendushangetest.** Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit on avaldanud tekstidokumendi tarkvara arendushangetest (ITL tarkvarahangete arenduse töörühm, 2011). Dokument on loodud tarkvarahangete arenduse töörühma poolt 10.11.2011.

ITL-i liikmesfirmade poolt on välja toodud terve rida probleeme mida seoses tarkvaraarenduse projektidega on täheldatud ning mille tellijapoolne või ühine lahendamine on parema koostöö eelduseks. ITL pakub välja lahendused, kuidas on võimalik muuta riigihanked pakkujatele atraktiivseteks. Tellijate ja pakkujate koostöö tulemuslikkuse tõstmiseks teeb ITL koostöökliimat ning –keskkonda parandavad ettepanekud.

**ITL seminar „Kuidas tagada tarkvaraprojektide kvaliteet“.** Eesti infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni liit viis 28.03.2013 läbi seminari „Kuidas tagada tarkvaraprojektide kvaliteet?“ (Aavik, 2013). Ettekandega esines Andres Aavik (Knowit Estonia OÜ). Esitluse teemad: miks tarkvaraprojektid ebaõnnestuvad, kvaliteedi tagamine tarkvaraprojektides, infosüsteemide arenduse „ehitusjärelvalve“ – kvaliteedikontroll ja testimine, praktilised sammud tarkvaraprojekti planeerimisel. (Ibid)

**ITL uuring „Õpime targalt tellijalt“.** Eesti infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni liit viis läbi IKT-tellijaja kogemuse uuringu „Õpime targalt tellijalt“ (Kaarna, 2011). Uuringu „Eesti IKT kogemus“ eesmärgiks oli 12 juhtumianalüüsi abil kaardistada Eesti IKT toodete ja lahenduste tellijate kogemused, IKT-projektiga kaasnevad kasutegurid ning leiti vastused järgmistele küsimustele:

1. kuidas on tellijad välja selgitanud enda jaoks tasuva IT-investeeringu?
2. kuidas mõningad IKT-süsteemide tarnijad on suutnud innovaatiliste toodete hankeid edukalt ellu viia ka neil juhtudel, kui kliendi algsed soovid on mõnevõrra ebamäärased?
3. kuidas mõningad IKT-firmad on ikkagi suutnud vaatamata algsete spetsifikatsioonide ebamäärasusele IT-projektid õigeaegselt ja soovitud tulemustega üle anda?
4. mida edukas IKT-projekt andis teostajale (IKT-firmale), kas ja kuidas nad saadud kogemust edaspidi sarnaste toodete väljatöötamisel vm ära kasutasid? (Ibid)

Uuringu käigus kogutud materjalide baasil viidi läbi seminar „Õpime targalt tellijalt“, kus esitleti juhtumianalüüside tulemusi ja arutleti teemal, mida saavad IKT-ettevõtted teha tellija paremaks mõistmiseks ja kvaliteetsema teenuse pakkumiseks.

Uuringu raportis on toodud järeldused ja soovitused IKT-ettevõtetele tellijaga suhtlemiseks ja oma teenuste/toodete arendamiseks. Uuringu teostas Balti Uuringute Instituut ja uuringu läbiviimist toetas Euroopa Regionaalarengu Fond.

### Lisa 3 IT-hangete käsitletud uurimistöodes

**Mikk Vainik praktikatöö** „Juhend innovaatsilisuse tagamiseks riigihangetes“ Võistlev dialoog ja avatud ideekonkurss 04.2010. (Vainik, 2010)

Praktikatöö tutvustab kaht riigihanke menetlusliiki - võistlev dialoog ja avatud ideekonkurss ning annab ülevaate nende senisest rakendamisest Eestis. Töös autor jagab soovitusi, kuidas neid menetlusliike saaks teadus- ja arendustegevuses ning innovatsioonis kasutada.

**Silver Püvi magistratöö** „IT-hooldusteenuste lähteülesande probleemkohad ettevõtetes“ 29.05.2012, juhendaja Jaagup Kippar.

Magistratöö vaatlleb IT hooldusteenuse lähteülesandega seotud probleeme mikro-, väike-, keskmise ja suurettevõtte näitel ning analüüsib sealhulgas ka ühe riigihanke lähteülesande dokumenti. Töö on leitav TLÜ Informaatika Instituudi üliõpilastööde akadeemiliste tööde registrist, kuid ei ole avalikult kättesaadav

[http://www.cs.tlu.ee/teemaderegister/?action=toggle\\_filter&key=curricula&id=6](http://www.cs.tlu.ee/teemaderegister/?action=toggle_filter&key=curricula&id=6).

**Anne-Mai Adamsoo magistratöö** „Infosüsteemide arenduste koordineerimine avalikus sektoris“ 29.05.2012, juhendaja Priit Parmakson.

[http://www.cs.tlu.ee/teemaderegister/get\\_file.php?id=196&name=anne\\_mai\\_adamsoo\\_m\\_ag.pdf](http://www.cs.tlu.ee/teemaderegister/get_file.php?id=196&name=anne_mai_adamsoo_m_ag.pdf).

Magistratöö analüüsib avaliku sektori infosüsteemide arenduste koordineerimist, keskendudes koordineerimise meetoditele ning käsitledes ka süsteemide arenduste juhtimisega seotud probleeme ja riske. Empiiriline osa selles töös otsib vastuseid küsimusele, kuidas parandada avaliku sektori infosüsteemide vaheliste arenduste koordineerimist.

**Veiko Lember ja Tarmo Kalvet** (2012) artikkel uurimusest: „Riigihanked ja innovatsioon Eestis: milleks kulutada 11 miljonit päevas?“ (2012) Ühiskondlik-poliitiline ajakiri Riigikogu toimetised, 26, 110-126. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16247>.

Artiklis kirjeldatud uuringus uuriti Eesti olukorda innovatsiooni toetavate riigihangete puhul, mida analüüsiti näiteks teadus- ja arendustegevusega tegelevate asutuste ja ettevõtete osaluse kaudu riigihangetel, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektori



arengule mõju avaldanud hankeid. Uuringu käigus viidi läbi küsitlus, mille keskmes oli riigihangete mõju innovatsioonile nelja aasta jooksul.

**Hindrek Baum** (2003) artikkel „Riigihangete süsteem hälbib“. Riigikogu toimetised 7, Tallinn lk 146-152 <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11965>.

Autor kirjeldab probleeme, mis tulenevad puudulikust riigihangete süsteemi ülesehitusest. Artiklis uuritakse riigihangete seadusega sätestatud avalike teenuste väljast ostmisel tekkivaid kõrvalekaldeid ja püütakse analüüsida riigihangete süsteemi vigu. Kokkuvõtvalt tuuakse välja olemasoleva riigihangete seaduse kontseptuaalsed probleemid, mis raskendavad teenuste väljast tellimist konkurentsi alusel.

**Jarlo Dorbek** (2008) artikkel „Riigihankealane koolitusvajadus“. Riigikogu toimetised, 17, Tallinn, lk 139-147 <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12535>.

Artikkel on kokkuvõtte 2008. aastal Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritööst „Riigihangetealane koolitusvajadus“. Magistritöö peaesmärk oli välja töötada ettepanekud riigihankealase koolitussüsteemi täiendamiseks ning asjakohase koolituskorralduse tõhustamiseks Eestis.

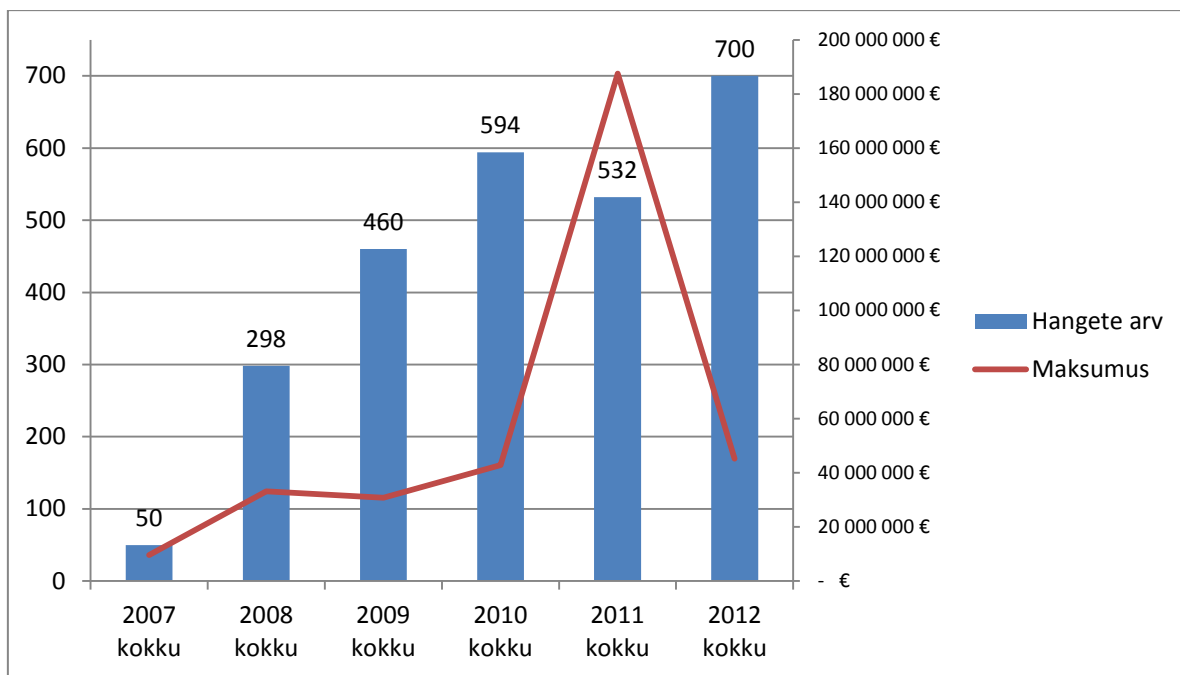
## Lisa 4 Statistiline ülevaade IT-hangete arvust ja maksumusest aastatel 2007-2013

Ülevaate saamiseks viimaste aastate IT-riigihangete seisust (arv ja maksumus) oli võimalik koostada aruanne riigihangete registrist (Rahandusministeerium, Riigihangete register, aruande teostamine). Ajavahemik valiti 2007.-2013. (november). IT-teenuste valikuks valiti kaks CPV koodi: 48000000-8 Tarkvarapaketid ja infosüsteemid ning CPV: 72000000-5 IT-teenused: nõuande-, tarkvaraarendus-, Interneti- ja tugiteenused. Lisaks valiti hangete arv, sõlmitud lepinguid, maksumus ning vaidlustatud hangete arv (vt Tabel 3).

Tabeli illustreerimiseks on lisatud diagramm (vt Diagramm 18), millelt on näha hangete arvu tõus aasta aastalt. Ainult 2011 aastal oli hangete arv väiksem, kui 2010. aastal. Samas toimub 2010. aastal hangete maksumuse juures hüppeline tõus.

**Tabel 3 Statistiline ülevaade IT-hangetest aastatel 2007-2013 (nov)**

Alates	Kuni	Aasta	CPV	Hangete arv	Sõlmitud lepinguid	Maksumus	Vaidlustatud
1.01.2007	31.12.2007	2007	48000000-8	2	1	73 213 €	0
1.01.2007	31.12.2007	2007	72000000-5	48	48	9 598 104 €	2
		<b>2007 kokku</b>		<b>50</b>	<b>49</b>	<b>9 671 317 €</b>	<b>2</b>
1.01.2008	31.12.2008	2008	48000000-8	58	61	9 116 095 €	1
1.01.2008	31.12.2008	2008	72000000-5	240	244	24 060 829 €	2
		<b>2008 kokku</b>		<b>298</b>	<b>305</b>	<b>33 176 924 €</b>	<b>3</b>
1.01.2009	31.12.2009	2009	48000000-8	166	168	11 831 153 €	2
1.01.2009	31.12.2009	2009	72000000-5	294	301	18 967 292 €	13
		<b>2009 kokku</b>		<b>460</b>	<b>469</b>	<b>30 798 445 €</b>	<b>15</b>
1.01.2010	31.12.2010	2010	48000000-8	149	160	9 663 945 €	4
1.01.2010	31.12.2010	2010	72000000-5	445	450	33 175 738 €	12
		<b>2010 kokku</b>		<b>594</b>	<b>610</b>	<b>42 839 683 €</b>	<b>16</b>
1.01.2011	31.12.2011	2011	48000000-8	167	196	158 989 268 €	8
1.01.2011	31.12.2011	2011	72000000-5	365	368	28 551 193 €	6
		<b>2011 kokku</b>		<b>532</b>	<b>564</b>	<b>187 540 461 €</b>	<b>14</b>
1.01.2012	31.12.2012	2012	48000000-8	237	259	15 832 398 €	7
1.01.2012	31.12.2012	2012	72000000-5	463	513	29 438 126 €	11
		<b>2012 kokku</b>		<b>700</b>	<b>772</b>	<b>45 270 524 €</b>	<b>18</b>
1.01.2013	30.11.2013	2013	48000000-8	183	163	9 895 326 €	2
1.01.2013	30.11.2013	2013	72000000-5	416	353	19 173 038 €	10
		<b>2013 kokku</b>		<b>599</b>	<b>516</b>	<b>29 068 364 €</b>	<b>12</b>
		<b>Kogusumma</b>		<b>3233</b>	<b>3285</b>	<b>378 365 718 €</b>	<b>80</b>



**Diagramm 18 Hangete arv ja maksumus aastatel 2007-2012**

## Lisa 5 Küsitlus – IT-hangete läbiviimine

Tere hea IT-spetsialist!

Palun Teie abi IT-hangete teemalise uuringu läbiviimisel. Oma uuringuga püüan selgitada, miks riigihanked ei anna alati soovitud tulemust ja millised probleemid tekivad.

Küsitluse tulemusi kasutan vaid üldistatult. Küsimustikule vastamine võtab aega ligikaudu 10-15 minutit. Küsimustik on avatud kuni 31.10.2013.

Teie tagasiside on väga oluline, sest selle põhjal püüan alustada IT-hangete parimate praktikate kogumiku koostamist.

Tänades

Piret Elm, TLÜ magistrantuuri üliõpilane

### 1. Kuidas on Teie asutuses korraldatud IT-hanke tehnilise poole ettevalmistamine? \*

- IT-hangete kogu ettevalmistamise teevad ära 1-2 inimest üksinda
- IT-hangete ettevalmistamise põhitöö teevad ära 1-2 inimest, ülejäänud on nõuandjad
- IT-hangete ettevalmistamine on meeskonnatöö (tehnikud, arhitektid ...)

muu ... (palun täpsustage) .....

### 2. Kas olete kasutanud IT-hanke läbiviimisel väljastellimist (outsourcing)? \*

- Ei
- Jah

### Kui jah, siis millises hanke etapis olete kasutanud väljastellimist?

	Iga kord	Tihti	Vahel	Harva	Üldse mitte
Hanget ettevalmistav analüüs, uuring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke tehnilise dokumentatsiooni ettevalmistamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke juriidilise dokumentatsiooni ettevalmistamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke nõuete ja vastavuse kontrollimine pakkumiste ülevaatamisel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke vaidlustusel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankelepingu järelevalve etapis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisaks .....

**Mis põhjusel kasutasite väljastellimist?**

- Organisatsioonis puudub / puudus piisav tehniline *know-how*
- Organisatsioonis puudub / puudus juriidiline teadmine

muu ... (palun täpsustage) .....

**Kas väljastellimise kasutamine hanke dokumentatsiooni koostamisel on Teie asutuses efektiivsem kui oma jõududega hanke koostamine?**

- Jah
- Ei

Miks? .....

**Kas ja milliseid probleeme on esinenud väljastellimise kasutamisel?**

- Ei ole esinenud probleeme
- Jah, on esinenud ...

**4. Kui suures mahus olete enne hanke välja kuulutamist suhelnud võimalike pakkujatega (nt et läbi arutada võimalikud tehnilised lahendused, võimalused)? \***

- Ei ole suhelnud
- Oleme suhelnud ...

	Iga kord	Tihti	Vahel	Harva	Üldse mitte
Oleme küsinud telefonitsi nõu hanke dokumentatsiooni koostamisel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kohtunud võimalike pakkujatega, et tutvustada hanke tausta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kohtunud võimalike pakkujatega, et saada võimalikult adekvaatne ülevaade turul pakutavast, tehnilistest võimalustest jne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arutanud koos hankedokumentatsiooni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saatnud pakkujaile hanke ettevalmistamisel hankega seonduvat dokumentatsiooni kirjalikult üle vaatamiseks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke ettevalmistamisel korraldanud hanke komisjone, kus osalevad ka võimalikud pakkujad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kohtunud võimalike pakkujatega koos, hanke (nõuete) arutamiseks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kohtunud võimalike pakkujatega eraldi, hanke (nõuete) arutamiseks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mõnel muul põhjusel (palun täpsustage) .....

**4. Mitmel korral (ajavahemikul 2010-2013) on Teie IT-hankeid vaidlustatud? \***

- üldse mitte
- 1-3
- 4 või enam

**Millised on olnud põhilised vaidlustuse põhjused? .....**

**5. Millises hanke etapis on esinenud kõige rohkem probleeme? Etappideks jagamise on küsimustiku koostaja meelevaldselt teinud \***

- Tavaliselt pole probleeme
- Esimene etapp - hankedokumentide koostamine (lähteülesanne, tehniline kirjeldus, turvalisuse nõuded, ISKE)
- Teine etapp - pakkumused (pakkumuste avamine, pakkumuste vastavuse kontroll, pakkumuste hindamine)
- Kolmas etapp – lepingu sõlmimine (lepinguläbirääkimised, koostööpartneri valimine, lepingu sõlmimine)
- Neljas etapp – tööde teostamine, vastuvõtmine (kaupade või teenuste õigeaegne tarnimine, vastavus kvaliteedinõuetele ja kokkulepitud teenusetasemetele)
- Viies etapp - hanke järeltegevused (monitooring ja aruandlus)

**6. Palun märkige põhilised problemaatilised valdkonnad hanke läbiviimisel**

	väga problemaatiline	problemaatiline	vähe problemaatiline	üldse mitte problemaatiline
Hanke ettevalmistusmeeskonnaga seonduvad küsimused (liiga vähe / liiga palju isikuid tegeleb hankega, hanke koostajate ülesannete ebäühtlane jaotus, hanke koostajate puudulikud teadmised)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke taustainfo kirjeldamine dokumentatsioonis (olemasolevad vahendid jne, mis mahus infot anda)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kasutajate vajaduste välja selgitamine, sh nende ette nägemine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kasutajate vajaduste kirjeldamine hankedokumentatsioonis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Süsteemi kasutajasõbralikkuse / disaini kirjeldamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hangitava süsteemi skoobi määratlemine (kui palju funktsionaalsusi, mida hõlmab, hind vs soovid)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	väga problemaatiline	problemaatiline	vähe problemaatiline	üldse mitte problemaatiline
Tehnilise kirjelduse koostamine (tehnilise lahenduse kirjapanek – piisavad teadmised võimalustest)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tehnilise lahenduse optimaalsus (soovitatav lahendus vs lahenduse optimaalsus vs lahenduse hind)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Süsteemi turvataseme nõuete kirjeldamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Süsteemi käideldavusnõuete kirjeldamine (kasutamiskõlblike andmete õigeaegne ja hõlbus kättesaadavus)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Süsteemi terviklusnõuete kirjeldamine (info terviklikkus süsteemis – kui kõrgel tasemel?)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenustaseme nõuded (SLA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke juriidiline pool ja sõnastus (trahvid, tehnilise kirjelduse mitmeti mõistmine jne)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nõuded pakujale (süsteemi arendusmeeskond, pakkuja kogemus, pakkuja käive, nõutavad dokumendid, pakkuja varasem pakkuja käive, pakkuja eelnevad arendused)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Palun täpsustage .....

#### 7. Kust olete leidnud lahendusi IT-hanke läbiviimisel tekkinud probleemidele? \*

	Alati	Pigem jah	Pigem ei	Üldse mitte
Osalenud koolitustel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leidnud internetist infot	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Küsinud oma asutuse kolleegidelt abi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suhelnud pakkujatega	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Muu .....

**8. Kas Teie asutuses peale hanke läbiviimist viiakse läbi ... \***

- midagi ei tehta
- hanke lõpetamise koosolek (vaagides positiivset ja negatiivset)
- küsitlus (hanke õnnestumistest, ebaõnnestumistest)

kasutakse mingit muud varianti... ..

**9. Kas teie asutuses on olemas IT-hangete portfoolio? \***

- Jah
- Ei

**On Teie meelest hangete portfoolio vajalik? \***

- Jah
- Ei

**10. Kas oskate anda oma (asutuse) parimatest praktikatest soovitusi IT-hangete läbiviimisel (mis on Teie asutuses hästi töötanud) .....**

**Kontaktid**

Teie nime ja kontakti küsin selleks, et hiljem vajadusel Teiega kontakteeruda. Lisaks küsitlusele planeerin teha mõnede vastanutega intervjuud. Teie asutuse nime teadmine aitab paremini tulemusi analüüsida, nt hinnata erinevusi suurte ja väikeste organisatsioonide IT-hangete osas. Teie nime ma magistritöös ei kasuta, v.a juhul, kui olete küsitluse lõpus vastanud, et 10. küsimuses antud soovitustele võib magistritöös lisada Teie nime. Samuti Teie asutuse nime kasutan vaid Teiepoolsele nõusolekul 10. küsimuse soovituste juures.

**Ees- ja perekonnanimi \***

**Kas kümnenda küsimuse vastusele (soovitused) võime magistritöös vajadusel lisada Teie nime?**

- Jah
- Ei

**Asutus, kus töötate \***

**Kas kümnenda küsimuse vastusele (soovitused) võime magistritöös vajadusel lisada Teie asutuse nime?**

- Jah
- Ei

**Teie asutuses töötajate arv (vahemik) \***

**Kontakttelefon**

**Amet \***



Haridus \*

11. Mitu IT-riigihanget viidi Teie asutuse poolt läbi aastatel ...

2010 \*  
neist süsteemi arenduse hankeid? \*

2011 \*  
neist süsteemi arenduse hankeid? \*

2012 \*  
neist süsteemi arenduse hankeid? \*

12. Mitu õnnestunud (mille tulemustega olete väga rahul) IT-riigihanget viidi läbi Teie asutuses ...

2010 \*  
2011 \*  
2012 \*

13. Mitu ebaõnnestunud (hange jäi pooleli või viidi küll läbi aga hanke tulemusega Te pole rahul) IT-riigihanget viidi läbi Teie asutuses ...

2010 \*  
2011 \*  
2012 \*

Teie arvamused, ettepanekud, soovitusel .....

Uuringus osalejatel on soovi korral võimalus tutvuda magistritööga "Avaliku sektori IT-riigihangete dokumentatsiooni koostamise probleemkohad" hiljemalt 2014. aasta maikuu lõpus.

Magistritööga tutvumiseks sisestage palun oma e-posti aadress:

Tänan vastamise eest!

## Lisa 6 Intervjuu leht

### 1. Infosüsteemi arenduse hange. Kuivõrd mõjutab hanke tulemust:

- Hanget koostava meeskonna suurus?
- Meeskonnaliikmete ülesannete jaotus?
- Meeskonnaliikmete koostöö?
- Meeskonnaliikmete kompetentsus?

### 2. Väljastellimine

- Millal on hea kasutada?
- Millal ei ole soovitatav kasutada?
- Millised on ohud?
- Kuidas neid maandada?

Too näiteid, kus väljastellimine on halvasti läinud? (Milline hange? Miks halvasti läks? Mida oleks saanud paremini teha?)

### 3. Võimalike pakkujatega suhtlemine enne hanget

- Mida annab võimalike pakkujatega suhtlemine enne hanke välja kuulutamist?
- Kuidas pakkujatega suhtlemist efektiivselt teha, nii et see oleks:
  - Kasulik
  - Samas ei rikuks riigihangete reegleid?

### 4. Infosüsteemi arenduse hange või IT-teenuste hange.

Allolevad punktid on välja toodud küsimustiku vastuste hulgast ning neid on kõige enam peetud problemaatilisteks valdkondadeks. Palun kommenteerige neid valdkondi, mis Teie kogemust arvestades on tekitanud enim murekohti.

Hanke problemaatilised valdkonnad:

- Kasutajate vajaduste välja selgitamine, nende ette nägemine:
  - Millised võivad olla põhilised probleemid?
  - Kuidas paremini välja selgitada vajadusi - mida võiks selleks teha?
  - Milliseid probleeme on teil juhtunud - näited.
  - Kuidas lahendasite? Kuidas oleks võinud paremini lahendada?
- Süsteemi kasutajasõbralikkuse / disaini kirjeldamine
  - Kui suur osa on selles hankedokumentatsioonil, kui palju hilisemal koostööl arendajaga?
  - Mis võivad olla põhilised probleemid?
  - Milliseid probleeme on teil juhtunud - näited.
  - Mis tagab hanke koostamisel süsteemi parema kasutajasõbralikkuse, parema disaini?
- Hangitava süsteemi skoobi määratlemine (kui palju funktsionaalsusi, mida hõlmab, hind vs soovid)
  - Mis võivad olla põhilised probleemid?
  - Kuidas neid ennetada?
  - Milliseid probleeme on teil juhtunud - näited.

- Kuidas lahendasite? Kuidas oleks võinud paremini lahendada?
- Tehnilise kirjelduse koostamine (tehnilise lahenduse kirjapanek – piisavad teadmised võimalustest)
  - Millised võivad olla põhilised probleemid?
  - Kuidas neid ennetada?
  - Milliseid probleeme on teil juhtunud - näited.
  - Kuidas lahendasite? Kuidas oleks võinud paremini lahendada?
- Süsteemi turvataseme nõuete kirjeldamine
  - Mis võivad olla põhilised probleemid?
  - Kuidas neid ennetada?
  - Mis probleeme on teil juhtunud - näited.
  - Kuidas lahendasite? Kuidas oleks võinud paremini lahendada?
- 5. Mida võib algaja hanke koostaja valesti teha?**
  - Mida ülikoolis sel teemal tuleks õpetada, et hangetega tegelema hakkavad inimesed oskaksid paremini hankeid läbi viia?
- 6. Millised eelteadmised peavad soovitavalt olema inimesel, kes hakkab IT-hanget ette valmistama?**
- 7. Kas ja kuidas on teie arvates võimalik hanke dokumentatsiooni osa vähendada, nii et hanke tulemus ei kannataks?**
- 8. Millised probleemid (vead) paistavad kõige enam silma ja häirivad hangete korraldamise juures?**
- 9. Kas Teil on üldiseid soovitusi, edukamate hangete läbiviimiseks?**

## **Lisa 7 Kontrollküsimused IT-riigihanke koostamisel**

- 1. Lähteülesande struktuur**
- 2. Lähteülesande koostamine**
- 3. Teenuslepingu lõpetamine**
- 4. Infosüsteemi hange**
- 5. Infosüsteemi kavandamine**
- 6. Kontrollnimekiri hankijale – mõned olulised punktid infosüsteemi hankes**

### **1. Lähteülesande struktuur**

- Hetkeseisu kirjeldus, probleemid, vajadused
- Hanke eesmärk
- Teenuse / süsteemi kasutajarollide kirjeldused
- Oodatava teenuse/loodava süsteemi sisu ja kirjeldus
- Süsteemi arhitektuurilahenduse kirjeldus
- Nõuded teenusele / süsteemile / esemele, liidestused teiste süsteemidega
- Süsteemi funktsionaalsed/mittefunktsionaalsed nõuded
- Teenustaseme nõuded (SLA)
- Turvanõuded ja riskide maandamine
- Võimalikud lisanõuded
- Teenuse või süsteemi käivitamine / teenuse lõpetamine / teenuse või süsteemi üleandmine
- Süsteemi haldamine (kui hangitakse koos süsteemi arendusega)
- Aruandlus
- Viited olulistele dokumentidele

### **2. Lähteülesande koostamine**

- Kas kõik tulevikus plaanitavad muudatused on hankes kaetud?
  - teenuse parameetrid, mis võivad muutuda - programmide uute versioonide install, vahetus, uute programmide lisamine jne?
- Kuidas toimuvad lepingu täitmise ajal suuremad tööd?
  - kuidas lisada arvutite hooldusteenusesse uusi arvuteid – kas protsessi kirjeldus on fikseeritud? Kuidas toimub tasumine?

- Kas kõik lõppkasutajad / allasutused on lepinguga võrdselt kaetud?
  - Ja kui ei, siis kas see võib hiljem põhjustada probleeme?
- Korraline hooldus
  - kas on vaja lepingusse lisada (st ootan, et teenusepakkuja teeks) või mitte (nt iga allasutus teeb ise)?
- Kuidas on fikseeritud andmete turvalisus, kui teenusepakkuja pääseb ligi konfidentsiaalsetele andmetele?
- Kes teenusepakkuja esindajatest võib pääseda ligi konfidentsiaalsetele andmetele?
  - Kas see on kooskõlas asutuse andmeturbe poliitikaga
  - Kas see on kooskõlas Andmekaitse inspeksiooni nõuetega? (Andmekaitse inspeksioon, 2013)
- Kuidas on fikseeritud ligipääsude tagamine kolmandatele osapooltele?
  - Juhul, kui tahan hiljem lisaarendusi teha või sisaldab süsteem rakendusi, mida pakuvad teised teenusepakkujad, peab see olema lepingus fikseeritud.

### **3. Teenuslepingu lõpetamine**

- Kui teenuseks on domeeni, infrastruktuuri, infosüsteemi vm haldamine, on oluline juba lepingus märkida, kuidas ja mis tingimustel teenus ja hallatav objekt lepingu lõppemisel üle antakse. Nt: teenuseosutaja peab üle andma kogu terviklahenduse
- Mõnel juhul võib anda üle ka vaid andmed, kuid sel tingimusel tuleb üleandmine hästi läbi mõelda. Kui on soov teenust edaspidi jätkata, ei pruugi see variant mõistlik olla.
- Kontrollküsimused:
  - Kas ja kuidas teenus peale lepingu lõppemist jätkub?
  - Kas järgmine teenusepakkuja peab kogu hallatava struktuuri ise algusest peale üles ehitama või on mõistlik jätkata juba toimiva lahendusega?
  - Missugune on üleandmise protseduur?
  - Kas see on piisavalt hästi lepingus kirjas, jätmata tingimisruumi teenusepakkujale?

### **4. Infosüsteemi hange**

- Vajaduste hindamine
- Olemasolevate süsteemide analüüs
- Kavandamine

- Loomine
  - Avaliku sektori poolt kasutatav infosüsteem tuleb registreerida RIHAs (Riigi Infosüsteemi Amet)
- Haldamine
- Lõpetamine / üleandmine

### **Infosüsteemi hange. Lähteülesande sisu**

- Hetkeseisu kirjeldus, probleemid, vajadused
- Hanke eesmärk
- Süsteemi kasutajarollide kirjeldused / stsenaariumid
- Süsteemi eesmärk, sisu ja kirjeldus
- Süsteemi ülesehitus ja arhitektuurilahenduse kirjeldus
- Nõuded süsteemile, liidestused teiste süsteemidega
- Süsteemi funktsionaalsed ja mittefunktsionaalsed nõuded
- Süsteemi funktsionaalsused teemade/kasutajarollide kaupa
- Teenustaseme nõuded süsteemi töös (SLA)
- Kasutajatugi ja reageerimisajad. Kasutajakoolitus
- Süsteemi turvaosaklassid. Turvariskide maandamine
- Võimalikud lisatingimused
- Süsteemi loomine / käivitamine / üleandmine
- Süsteemi haldamine ja majutus (kui haldamine hangitakse koos süsteemi arendusega)
- Viited
- Aruandlus

### **5. Infosüsteemi kavandamine**

- Milliseid õigusi, ressursse ja andmeid on uue infosüsteemi loomiseks vaja?
- Kas osa vajaminevatest andmetest on juba kuhugi kogutud?
- Kas teenuse osutamiseks vajalik tehniline lahendus on ehk juba osaliselt olemas ning ei pea kõike ise välja mõtlema?
- Kas infosüsteemi tegemiseks on olemas õigus ?
- Kas on piisavalt ressursse?

- Milliseid andmeid kasutada ja kuidas neid vahetada?
- Kas olemasolevaid lahendusi on võimalik ära kasutada? (Riigi Infosüsteemi Amet)

#### **6. Kontrollnimekiri hankijale – mõned olulised punktid infosüsteemi hankes**

- Projekti plaan (sh tööde kirjeldus, projekti ajakava, jaotuvus etappideks, realiseerimise etapid koos kirjeldustega, planeeritud tööde omavaheline sõltuvus, vajaminevate ressursside kirjeldus, projekti eelarve jaotumine)
- Projekti edukaks kulgemiseks vajalike eelduste loetelu, riskide maandamise plaan (sh riskide kirjeldus, esinemise tõenäosus, mõju projektile, maandamise meetmed)
- Süsteemi turvaosaklassid (ISKE), sh maksimaalne lubatud maasoleku aeg, käideldavus jmt
- IT-turvameetmed, konfidentsiaalsete andmetega ümberkäimine, andmete edastamine kolmandatele osapooltele. Süsteemi turvalahendus
- Teenuse taasteplaani kirjeldus, teenuse jätkumine ja üleminek teenusepakkuja tegevuse lõppemise korral
- Tarkvara loomisel kasutatav meetodika
- Kasutatava platvormi kirjeldus (nii riist- kui tarkvaraline)
- Test- ja arenduskeskkonna kirjeldus
- Projekti arhitektuurilahenduse kirjeldus
- Millised seadmed ja millised rakendused on (või peavad olema) toetatud
- Kasutajagruppide funktsionaalsused
- Süsteemi kasutajasõbralikkus (kes otsustab selle üle, kuidas hinnatakse?)
- Projekti dokumentatsioon
- Kasutajakoormuse test (kuidas lahendatud, kuidas viiakse läbi)
- Arhitektuurilahenduse kirjeldus (sh kuidas jagatakse projekt osadeks)
- Andmevarunduspoliitika
- Liidestuse kirjeldus teiste süsteemidega
- Kasutajakoolitus, koolituskava, maksumus
- Süsteemi majutus ja haldus (kui see on ka kavas ka hankida)

(Tallinna Ülikool, kevad 2013)