

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Täielikult elektroonilised riigihanked avaliku halduse moderniseerimiseks” ”**

COM(2013) 453 final

(2014/C 67/19)

Raportöör: **Paulo BARROS VALE**

26. juunil 2013. aastal otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 314 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

*„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Sotsiaal- ja Majanduskomiteele ning Regioonide Komiteele „Täielikult elektroonilised riigihanked avaliku halduse moderniseerimiseks” ”*

COM(2013) 453 final.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 2. oktoobril 2013. aastal.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 493. istungjärgul 16.–17. oktoobril 2013 (16. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 147, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 2.

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (edaspidi komitee) on juba toetanud täielikult elektrooniliste riigihangete<sup>(1)</sup> kiiret elluviimist<sup>(2)</sup> ja kordab uuesti oma toetust selle ressursse optimeerida võimaldava tava üldisele kasutuselevõtule.

1.2 Täielikult elektroonilisi riigihankeid tuleb näha avaliku halduse moderniseerimise vahendina, mille tõhusust suurendatakse tänu sellele tavale omasele suuremale täpsusele ja läbipaistvusele.

1.3 Samuti kujutab see endast võimalust ettevõtjate, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) jaoks, kelle juurdepääsu uutele võimalustele hõlbustatakse avataval ja läbipaistvaval turul.

1.4 Sellegipoolest väljendab komitee oma muret seni saavutatud tagasihoidlike tulemuste pärast, mis näivad seadvat ohtu esialgse eesmärgi saavutamise – minna elektroonilistele riigihangetele üle 2016. aastaks.

1.5 Liikmesriikide vähene osalemine on murettekitav ja osutab sellele, et liikmesriigid suhtuvad endiselt tõrksalt nende tavade vastuvõtmisesse, mille kasu nii avalikule haldusele kui ka majandustoimijatele on ometi teada. Sellega seoses peaks komisjon jätkuvalt täitma veenja rolli, nii et täielikult elektroonilised riigihanked võetaks kasutusele, rakendades elektrooniliste riigihangete süsteemi oma menetlustes ning koostades selle valdkonna õigusakte ja levitades häid tavasid. Komitee on seega rahul komisjoni valmidusega pakkuda elektrooniliste riigihangete lahendusi liikmesriikidele, kes soovivad neid kasutada.

1.6 Riigihangete valdkond on killustunud: üheaegselt on olemas mitmeid lahendusi ja platvorme, mis enamjaolt ei ole loodud koostalitluseks. Strateegiliste suuniste või koguni liikmesriikide tahte puudumine ühiste, kõigile ligipääsetavate lahenduste elluviimiseks takistab riiklike ja piiriüleste majandustoimijate juurdepääsu ja kahjustab seega vaba konkurentsi. Komisjon peaks täitma oma ülesannet standardite kehtestajana, ühtlustades juba tehtud töö alusel tehnilised nõuded, millega tegeldi eelkõige üleeuroopaliste veebipõhiste riigihangete projekti PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*) raames ja mis leidsid üldist toetust. Ühtlustamine on oluline samm turu demokratiseerimisel, kuna avaliku sektori vahendite tõhusa kasutamise tagamiseks peab turg olema läbipaistev ja ligipääsetav.

1.7 Komitee leiab samuti, et kavandatavad lahendused peavad olema üldiselt ligipääsetavad, ületades keelebarjääri ja pakkudes juurdepääsu puuetega inimestele. Samas on oluline, et uusi platvorme luues või olemasolevaid kohandades ja säilitades hoitakse kulud madalatenä. Standardimine on seega määrava tähtsusega.

<sup>(1)</sup> ELT C 11, 15.1.2013, lk 44.

<sup>(2)</sup> Täielikult elektroonilised riigihanked tähendavad elektrooniliste sidevahendite kasutamist ja tehingute elektroonilist töötlemist asjade või teenuste ostmisel hankemenetluse kõigis etappides alates lepingu sõlmimisele eelnevast etapist (teadete avaldamine, võimalus tutvuda hankedokumentidega, pakkumuste esitamine, pakkumuste hindamine ja lepingu sõlmimine) kuni lepingu sõlmimisele järgneva etapini (tellimine, arve esitamine ja maksmine).

1.8 Riigihanked on endiselt raskesti ligipäsetavad VKEdele, kes ei ole piisavalt suured ja kellel puuduvad piisavad inim- ja rahalised ressursid. Komitee kordab oma seisukohta, et riigihankeid käsitlevad ELi õigusaktid peaksid toetama VKEsid selliselt, et nad suudaksid vastata kapitali ja kogemuse osas nõutavatele tingimustele, eelkõige konsortsiumide ja ajutiste ühissetevõtete loomise teel <sup>(3)</sup>.

1.9 Kõnealune direktiivi ettepanek, mis käsitleb elektrooniliste arvete esitamist riigihangete puhul, on oluline täiendav samm täielikult elektrooniliste riigihangete kasutuselevõtu suunas. Koostalitlust võimaldav arvete sisu ühtlustamine pakub märkimisväärseid eeliseid. Komitee leiab siiski, et vaatamata kaasnevatele eelistele on direktiivi vastuvõtmiseks ja üldiseks kasutuselevõtuks seatud tähtajad liiga pikad. Pideva tehnoloogilise arengu ajal on standardimise meetmed pakilised ja soovitatavad, muidu jäävad lahendused hiljaks.

1.10 Komisjoni rahaline toetus elektrooniliste riigihangete taristu arendamisele kogu Euroopas Euroopa Ühendamise Rahastu kaudu on mõistagi tervitatav, ent selle seab kahtluse alla eraldatud vahendite drastiline vähendamine nõukogu poolt. Komitee taunib sellist vähendamist, mis toob kaasa suuri muutusi komisjoni edendatavates üldhuvi pakkuvates projektides, eelkõige seoses toetusega elektrooniliste riigihangete arendamiseks ja elluviimiseks.

1.11 Komitee rõhutab, et selles valdkonnas – nagu mis tahes muutust läbivas valdkonnas – on inimeste koolitamine esmatähtis. Võimalus rahastada perioodil 2014–2020 koolitusprogramme struktuurifondidest on seega tervitatav algatus. Ent unustada ei tohiks avaliku sektori ametnike koolitamist: oluline on võimaldada neil arendada uusi tehnilisi oskusi ja suurendada nende teadlikkust mittemateriaalsete töömeetodite uuest tegelikusest.

1.12 Komitee kasutab võimalust taotleda nõukogult ja liikmesriikidelt komisjoni ja nõuandvate organite koostatud dokumentides esitatud ideede elluviimist ja tehtud töö mõju tõhusamist.

## 2. Dokumendi põhisisu

2.1 Käesolevas teatistes antakse ülevaade täielikult elektrooniliste riigihangete elluviimisest ELis ja tuuakse välja teatistes „E-hangete strateegia” <sup>(4)</sup> määratletud meetmete osas tehtud edusammud.

<sup>(3)</sup> ELT C 11, 15.1.2013, lk 44.

<sup>(4)</sup> COM(2012) 179 final

2.2 Riigihangete korra reform, avaliku halduse digiteerimine, halduskulude vähendamine ja läbipaistvuse suurendamine on kõik majanduskasvu edendavad tegurid ning avaliku halduse moderniseerimine on üks komisjoni 2012. ja 2013. aasta igaaastase majanduskasvu analüüsi viiest prioriteedist. Kaupade, teenuste ja tööde ostmine avaliku sektori poolt moodustab (2011. aasta andmete alusel) 19 % ELi SKPst. Sellest nähtub, et riigihangete korra reformimine on oluline, et vähendada avaliku sektori kulusid, vabastades olulisi ressursse, mida võidakse investeerida majanduskasvu hoogustamiseks.

2.3 Elektrooniliste riigihangete reformimine ja täielikult elektrooniliste riigihangete mudeli kasutuselevõtt pakub samuti võimaluse teha uuendusi avaliku halduse korralduses, et suurendada läbipaistvust ja täpsust, aidates sel viisil kaasa strateegia „Euroopa 2020” säästva arengu eesmärkide saavutamisele.

2.4 VKEde juurdepääs internetile on praegu üldine: 2012. aastal puudus internetiühendus vaid 4,6 %-l <sup>(5)</sup>. Seega on suuremal osal VKEdest valmidus minna üle täielikult elektroonilistele riigihangetele. Lisaks peavad nende riikide ettevõtted, kus see tava juba levinud on, seda kogemust positiivseks. Siiski tasub eritähelpanu pöörata soodsate ja kergesti kasutatavate e-arve esitamise teenuste edendamisele ja elektrooniliste riigihangete menetluste elluviimisele.

2.5 Vaatamata interneti üldisele kasutamisele on elektroonilised riigihanked veel algusfaasis. Komisjon tegi ettepaneku muuta nende kasutamine kohustuslikuks enne 2016. aasta keskpaika. Näiteks on pakkumuste elektroonilise esitamise kehtestamine määr väga madal (hinnanguliselt 10 %) ja enamikus liikmesriikides on pakkumuste elektrooniline esitamine vabatahtlik, välja arvatud Portugalis, kus see muudeti kohustuslikuks teatud künnise ületamisel. E-arvete esitamine on teatud künnise ületamisel tegelikult juba kasutusel, ent hinnangute kohaselt kasutab vaid 12 % ettevõtetest riigiasutustele arve esitamiseks või nendelt arve saamiseks elektroonilist kanalit.

2.6 Elektrooniliste riigihangete kasutamine tuleb tulevikus standardida, nii et e-arve esitamisest saaks riigihangete puhul pigem reegel kui erand. Vaja on julgustada liikmesriike koostama riiklikke strateegiaid elektrooniliste riigihangete ja e-arvete kasutuselevõtuks ning jagama häid tavasid.

## 3. Üldmärksused

3.1 Komitee tuletab meelde, kui oluliseks ta peab riigihangete valdkonna õigusraamistiku läbivaatamist, nii et see võimaldaks mittemateriaalseid menetlusi, muutes elektroonilised riigihanked

<sup>(5)</sup> Eurostati 2013. aasta andmed.

järk-järgult kohustuslikuks. Komitee täheldab siiski, et tehtud edusammudel on olnud ebasoovitavaid mõjusid, nagu nähtub elektrooniliste riigihangete kasutamisest saadud tulemustest.

3.2 Elektrooniliste riigihangete turu killustatus on suurenenud, kuna liikmesriigid on otsustanud tegutseda ükski, mis väljendub eri lahendustes ja platvormides, mille ülesehitus ei võimalda strateegilise nägemuse puudumise tõttu koostalitlust, mis on üldise juurdepääsu põhitõde. Ehkki kohalikul tasandil on täheldatud hankemenetluses osalejate arvu suurenemist, mis on märk turule juurdepääsu paranemisest, ei saa sama väita piiriüleste hankemenetluste kohta, millele VKEdel on raske ligi pääseda mitte ainult tehnilisel, vaid ka majanduslikel põhjustel – piiriülestele hankemenetlustele on juurdepääs ainult konsortsiumidesse koondunud VKEdel ja see iseenesest on lahendus, mida saab ja tuleb riigi tasandil tutvustada ja edendada.

3.3 Komitee peab esmatahtsaks koostalitluse küsimust ja ärgitab selles suunas konkreetsemaid samme tegema. Komitee pooldab juba käivitatud standardimist ja leiab, et vaja on õppida selliste riikide kogemustest, kelle süsteem on kõige arenenum.

3.4 Täielikult elektroonilised riigihanked kujutavad endast olulist vahendit täpsuse ja läbipaistvuse suurendamiseks sektoris, mis – kuna see puudutab meid kõiki – peab olema eeskujuks ning aususe ja tõsiseltvõetavuse liidriks.

3.5 Protsess võib kaasa tuua mitmeid eeliseid, näiteks järgmised:

- võitlus maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise vastu;
- turu suurem tõhusus tänu tegevuskulude märkimisväärsele vähenemisele lepingu eri etappides nii tellija kui ka pakku-muse esitaja jaoks;
- positiivne mõju keskkonnale tänu mittemateriaalsetele dokumentidele, seda nii paberi tarbimise vähenemise kui ka dokumentide jaotamisega paratamatult kaasneva ökoloogilise jalajälje vähenemise kaudu;
- hankelepingu sõlmimise ja arve maksmise tähtaegade lühenemine;
- menetlusega seotud raamatupidamise lihtsamaks muutumine;
- siseturu integratsioon ja areng;

- riigihangete laienemine asjaomase riigi ja piiriülestele VKEdele tänu sellele, et leevendatakse probleeme seoses hankemenetluse läbiviimise koha kaugusega, lihtsustades juurdepääsu riigisisestele ja piiriülestele hankemenetlustele;

- kuna hankemenetluse vorm täidetakse elektrooniliselt ja see sisaldab valideerimisi, on vormi täitmisel vea tegemise võimalus ja vormile mittevastamisest tulenev hankemenetlusest väljajätmine selle võrra väiksem;

- võimalus saata platvormide kaudu hankemenetluste avaldamisest huvitatud tarnijatele teateid;

- võimalus moderniseerida avalikku haldust, mille kaudne mõju eeldab ka muude menetluste dematerialiseerimist ja vähendab halduskulusid;

- läbirääkimiskulude vähendamine;

- ettevõtjate võimalus pakkuda tehnoloogilisi ja teabevahetus-teenuseid;

- avaliku sektori ametnike ja ettevõtjate töötajate uute oskuste loomine.

3.6 Võimalikest puudustest võib välja tuua järgmised:

- märkimisväärseid investeringuid nõudvate elektrooniliste riigihangete platvormide loomise ja hooldamisega kaasnevad suured kulud, ent nendest saadavad eelised on veelgi suuremad;

- riikides, kus nendesse platvormidesse on juba investeeritud, võivad programmide või koguni seadmete kohandamise kulud olla märkimisväärsed nii avaliku halduse kui ka majandustoimijate jaoks;

- elektroonilistes platvormides salvestatud andmete turvalisus;

- sõltuvus kolmandate isikute pakutavatest teenustest, näiteks telekommunikatsiooniettevõtjatest ja hankemenetluste platvormide haldajatest;

- hankemenetluse protsessi (pakkumuse esitamine, dokumentide esitamine, vormide täitmine) jaoks vajatavaid menetlusi käsitlevate eeskirjade arvu suurenemine võib kaasa tuua selliste menetlusnormide rikkumiste suurenemise, mis viivad hankemenetluse või lepingu sõlmimise tühistamiseni.

#### 4. Konkreetsete märkused

4.1 Kõnealune direktiivi ettepanek, mis käsitleb e-arvete esitamist riigihangete puhul ja millega kehtestatakse Euroopa e-arvete standard, on tervitatav samm täielikult elektrooniliste riigihangete kasutuselevõtu suunas, isegi kui e-arvete väljastamine ja vahetamine on alles algusjärgus. Arves sisalduva teabe ühtlustamine aitab lihtsustada soovitud piiriülest koostalitlust. Komitee leiab siiski, et kavandatud tähtajad on liiga pikad ega aita kaasa eesmärgile võtta e-arved riigihangete valdkonnas kiiresti ulatuslikult kasutusele. See tava avaldaks kaudset mõju ka teistele turgudele.

4.2 Ettepanek ei ole ka piisavalt jõuline, kuna see piirduv ainult sellega, et riigiasutused ei tohi keelduda Euroopa standardi alusel koostatud dokumentide vastuvõtmisest.

4.3 Võttes arvesse liikmesriikide märkimisväärseid investeringuid taristusse, on soovitatav viia standardimine läbi viivitamata, et muuta juba tehtud investeeringud tasuvaks ja vältida investeeringute kordamist seetõttu, et juba tehtud investeeringud ei ole enam uue standardiga kooskõlas.

4.4 Komisjon volitab Euroopa Standardikomiteed (CEN) viima läbi standardimise. Komitee leiab, et see töö peab põhinema tulemustel, mida Euroopa Standardikomitee on saanud seminari „Business Interoperability Interfaces (BII) for Electronic Procurement in Europe” raames ja projektist PEPPOL, milles määratleti liikmesriikides juba olemasolevate platvormide ühendamiseks vajavad koostalitluse lahendused.

4.5 Praegusel rahaliste vahendite nappuse ajal tunneb komitee heameelt komisjoni kavatsusest rahastada ja toetada täielikult elektrooniliste riigihangete taristu arendamist Euroopa Ühendamise Rahastu kaudu <sup>(6)</sup>. Võttes aga arvesse eraldatavate vahendite vähendamist 9,2 miljardilt kõigest ühele miljardile eurole, soovib komitee nende väheste ressursside eraldamisel mitte unustada investeringuid elektrooniliste riigihangete mehhanismide väljatöötamiseks.

4.6 Kuna täielikult elektrooniliste riigihangete kasutuselevõtu õnnestumine ei ole ainult komisjoni pädevuses, tuleb liikmesriikidele meelde tuletada nende rolli selle tava tegelikkuseks muutmisel. Komisjon ei peaks mitte ainult eeskujuga näitama, muutes

oma hanked elektrooniliseks, vaid aitama standardite kehtestajana ka liikmesriike, levitades häid tavasid ja ärgitades koostama riiklike strateegiaid kõigile ligipääsetava riigihangete süsteemi elluviimiseks, mida iseloomustaks koostalitlusvõime ja üldine juurdepääs. Komisjoni rolli veel üks oluline aspekt on muuta olemasolevad avatud lähtekoodiga lahendused kättesaadavaks.

4.7 Komisjon on teatanud uuringu käivitamisest, mille eesmärk on teha kindlaks kõige tõhusamad elektrooniliste riigihangete ja e-arvete strateegiad Euroopas, et aidata liikmesriikidel endil oma poliitikat hinnata. Heade tavade levitamine on ühtaegu nii oluline kui ka soovitatav. Mitmeid uuringuid on juba läbi viidud ja nende tulemused on avaldatud, näiteks elektrooniliste riigihangete ekspertrühma (*e-Tendering Expert Group – e-TEG*) soovitused, „E-riigihangete kuldraamat” (nendes uuringutes, mis viidi küll läbi sõltumatult, jõuti sarnaste järeldusteni) ja projekti PEPPOL lõpparuanne. Igal riigil on oma iseärasused ja riike tuleks aidata oma strateegiate väljatöötamisel, ent mitte tingimata järjekordse uuringu avaldamise kaudu, mis võib osutada ebaasjakohaseks ja kasutuks.

4.8 Komitee tervitab komisjoni pühendumist elektrooniliste sertifikaatide väljatöötamise ja kasutamise edendamisele projekti PEPPOL raames loodud ettevõtte virtuaaltoimiku (*Virtual Company Dossier – VCD*) kaudu, mis võimaldab majandustoimijatel esitada vajalikke dokumente kõigile sellistele tellijatele Euroopas, kes suudavad neid tõlgendada ja vastu võtta.

4.9 Samuti on kiiduväärne kavatsus kontrollida riigi tasandil riigihangete turuga seotud kulusid ja asjaomaseid tõhususnäitajaid. Siinkohal võib näiteks tuua Portugali portaali „Base” <sup>(7)</sup>, mis võimaldab juba praegu kontrollida riigihangetega seotud kulusid ja saada erinevaid statistilisi andmeid.

4.10 Komitee tervitab võimalust rahastada perioodil 2014–2020 ettevõtjate koolitusprogrammide loomist struktuurifondidest ja rõhutab, et ennekõike tuleb aidata VKEsid. Samas ei tohi siiski unustada avaliku sektori koolitamist ja vaja on välja töötada koolitusprogrammid uute, mittemateriaalsete ja vähem kulukate meetodite kasutamise edendamiseks. Sama oluline on võimalus taristute rahastamiseks, mis ei peaks olema suunatud üksnes avalikule haldusele, vaid ka majandustoimijatele.

<sup>(6)</sup> ELT C 143, 22.5.2012, lk 116–119.

<sup>(7)</sup> [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

4.11 Komitee märgib veelkord, et peab koostalitluse ja üldise juurdepääsu küsimust esmatähtsaks, ning tervitab seda, et komisjon on avaldanud peamised põhimõtted elektrooniliste riigihangete süsteemide reguleerimiseks. Lisaks sellele, et komitee on mures piiriüleste tarnijate ja VKEde hõlpsa ligipääsu pärast, kutsub ta tungivalt üles võtma arvesse keelebarjääre ja puuetega inimeste raskusi ligipääsul ning tuletab sellega seoses meelde puude alusel mittediskrimineerimise eeskirju, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 21 ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonis, mille Euroopa Liit on ratifitseerinud.

Brüssel, 16. oktoober 2013

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee  
president*

Henri MALOSSE

---