

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Kati Päike

**INNOVATSIOONI HANKIMIST SOODUSTAVAD JA PIIRAVAD TEGURID
EESTI KESKVALITSUSE TASANDIL**

Magistritöö

Juhendajad: Veiko Lember, PhD

Kristiina Tõnnisson, PhD

Tartu 2022

Kinnitan, et olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Kati Päike

/digitaalselt allkirjastatud/

Kaitsmine toimub...../kuupäev/ kell...../kellaeg/...../aadress/
auditooriumis...../number/.

Retsensent:...../nimi/ (...../teaduskraad/),
...../amet/.

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärk on uurida, millised tegurid soodustavad ja millised piiravad innovatsiooni hankimist Eesti keskvalitsuse tasandil. Selleks antakse kõigepealt ülevaade innovatsiooni hankimise teoreetilisest kirjandusest ning tuuakse välja peamised innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid erialakirjandusest, milleks on teooriale tuginedes: organisatsiooni töökultuur (paindlik ja innovatsiooni toetav vs liialt bürookraatlik ja jäik); juhtkonna toetus ja riskikartlikkuse tase; töötajate teadmised ja oskused innovatsiooni hankimisega seoses; aeg ja raha innovatsiooni hankida ning koostöö (nii organisatsiooni sees, asutuste vahel kui ka tellija ja pakkuja vahel); ning ka organisatsioonivälised tegurid – innovatsioonihangete reeglid ja protseduurid ning ümbritsev poliitika, seadusandlus ja EL-i regulatsioonid.

Analüüsi empiirilises osas viiakse läbi kvalitatiivne uuring Eesti keskvalitsuse tasandil ehk ministriumide ja nende hallatavate asutuste seas, et uurida, millised innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid tulevad esile fookusgruppide intervjuudest. Empiirilise uuringu tulemustest järeldus, et kõik teoorias esile tulnud innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid tulid esile ka intervjuueeritavate vastustes. Lisaks toodi intervjuudes piirava tegurina esile, et keerulisema innovatsioonihanke puhul ei pruugi pakkujaid olla piisavalt või vastupidi, kui ei ole võimalik soovi korral juba varasema koostööpartneriga järgnevates etappides jätkata. Fookusgruppide intervjuude vastustest olulisi erinevusi sihtgruppide vahel esile ei tulnud.

Töö lõpetuseks esitatakse konkreetsed ettepanekud innovatsiooni hankimise edendamiseks Eesti keskvalitsuse tasandil.

Märksõnad: innovatsiooni hankimine, innovatsioonihanked, avaliku sektori innovatsioon, keskvalitsus.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISSEJUHATUS	5
1. INNOVATSIOONI HANKIMISE TEOREERILINE RAAMISTIK	8
1.1. Innovatsiooni mõiste ja innovatsiooniteooriad.....	8
1.2. Avaliku sektori innovatsioon ja innovatsioonihanked	13
1.3. Innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid	19
2. EMPIIRILISE UURINGU LÄHTEKOHT JA METOODIKA	27
2.1. Innovatsiooni hankimise võimalused Eestis.....	27
2.2. Uurimismetoodika kirjeldus	31
2.3. Valimi moodustamine ja intervjuude läbiviimine	32
3. EESTI KESKVALITSUSE TASANDI KOGEMUSED INNOVATSIOONI HANKIMISEL	36
3.1. Innovatsiooni hankimist soodustavad tegurid	36
3.2. Innovatsiooni hankimist piiravad tegurid	41
3.3. Analüüs ja ettepanekud innovatsiooni hankimise edendamiseks	50
KOKKUVÕTE.....	57
KASUTATUD KIRJANDUS	60
LISAD	64
Lisa 1. Fookusgruppide intervjuude küsimused.....	64
SUMMARY	65

SISSEJUHATUS

Üha kiirenevas maailmas on järjest olulisemal kohal avatus, uuenduslik mõtlemine ja innovatsioon. Need märksõnad on olulised ka avalikus sektoris, kus riik saab uudsete ja innovaatiliste toodete ja võimaluste hankimise kaudu toetada innovatsioonipoliitika elluviimist ning võimaldada uute lahenduste loomist. Euroopa Liidu tasandil on tekkinud kõrgendatud tähelepanu innovatsiooni ja riigihangete koostöö suurendamise teema vastu ning oodatakse, et riigid näeksid ette innovaatiliste riigihangete osakaalu suurendamise viise. Euroopa Komisjon on rõhutanud, et innovaatilised riigihanked võivad olla üks olulisi instrumente, kuidas paremate avaliku sektori investeeringute abil toetada EL-i majanduse taastamist pärast COVID-19 kriisi. (Euroopa Komisjon 2021)

Nõudlus on oluline tegur innovatsiooni edendamisel ning varasemates uuringutes on korduvalt rõhutatud riigihangete olulist rolli innovatsiooni soodustamisel (näiteks Edler 2013, Mwesiumo *et al.* 2019, Knutsson ja Thomasson 2014). Ghisetti (2017) järeltas oma uuringus, milles uuriti EL-i liikmesriikide, Šveitsi ja USA ettevõteteid, et riigihanked mängivad olulist rolli ka keskkonna innovatsioonide stimuleerimisel. Euroopa Liidus moodustavad avalikud riigihanked 14% SKP-st ja on seega olulised potentsiaalsed mõjutajad, et luua suur innovaatiliste toodete ja teenuste turg (Mwesiumo *et al.* 2019).

Seega on oluline, et riigihanked kasutataks strateegiliselt. Ühest küljest nähakse riigihanked üha enam olulise innovatsioonimootorina, mis annab ettevõtetele võimaluse innovatsioonitegevusi rahastada ning oma uusi tooteid hankijale müüa. Teisest küljest on riigihanked innovaatilistele toodetele ja teenustele eluliselt tähtsad, et parandada ja arendada avalike teenuste kvaliteeti ja efektiivsust. Vaatamata Euroopa Liidu hankedirektiividest tulenevatele võimalustele, kasutatakse kogu Euroopas innovaatilisi riigihanked vähe. (Euroopa Komisjon 2021) Üheks oluliseks takistuseks on see, et paljud avaliku sektori organisatsioonid eelistavad innovatsioonile endiselt madalama hinnaga pakkumisi. Seega on Euroopal suur – ja seni vähekasutatud – võimalus ergutada innovatsiooni, kasutades avaliku sektori hankeid (ERAC 2015).

Riigikantselei eestvedamisel vastu võetud Eesti konkurentsivõime strateegia „Eesti 2020“ tegevuskavas seati 2020. a eesmärgiks, et Eesti innovaatiliste riigihangete arvuline osakaal kõikidest riigihangetest on 3%. Reaalsuses oli 2020. a mõõdiku tulemuseks 0,2%

(sama näitaja ka aastatel 2017–2019 keskmiselt). (Rahandusministeerium 2021) Seetõttu on oluline uurida, millised on erinevate osapoolte innovaatilistes hangetes osalemise kogemused ning välja selgitada võimalikud arenduskohad, mis aitaksid kaasa innovaatiliste riigihangete suuremale kasutamisele. Üks olulisi innovatsioonihangete tellijaid on Eesti keskvalitsuse tasand ehk ministeeriumid ja nende allasutused. On vähe empiirilist infot selle kohta, millised tegurid soodustavad ja millised piiravad innovatsiooni hankimist just Eesti keskvalitsuse tasandil.

Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida innovaatiliste riigihangete kasutamist Eesti keskvalitsuse tasandil, st ministeeriumides ja nende valitsemisalade asutustes. Lähemalt uuritakse neid keskvalitsuse tasandi organisatsioone, kes on läbi viinud innovaatilisi riigihankeid või kes on koostöös Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusega (EAS) teinud ettevalmistavaid tegevusi innovatsioonihanke tellimiseks. Magistritöös uuritakse, millised on olnud sihtgrupi kogemused innovatsiooni hankimisel ning kas ja milliseid takistusi kogeti protsessi käigus. Magistritöö lõpetuseks tehakse konkreetsed ettepanekud innovaatiliste riigihangete kasutamise edendamiseks.

Magistritöös keskendutakse innovatsiooni edendavatele hangetele aastatel 2017–2020. Alates aastast 2017 seetõttu, et 2017. aasta 1. septembrist on võimalik Eesti riigihangete registris tuvastada innovatsioonihangete olemasolu. Kuni 2020. aastani seetõttu, et magistritöö kirjutamist alustati 2021. a sügisel, mil ei olnud veel terviklikke andmeid 2021. a hangete kasutamise statistika kohta.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, **millised tegurid soodustavad ja millised piiravad innovatsiooni hankimist Eesti keskvalitsuse tasandil.**

Töö eesmärgist lähtuvateks uurimisküsimusteks on:

- Mis on innovatsioon ja innovaatilised riigihanked?
- Millised tegurid takistavad ja millised soodustavad innovatsiooni hankimist avalikus sektoris, tuginedes teoreetilisele kirjandusele?
- Millised on Eestis võimalused innovatsiooni hankimiseks?
- Millised on Eesti ministeeriumide ja asutuste kogemused innovatsiooni hankimisel – millised tegurid soodustasid ja piirasid innovatsiooni hankimist?
- Millised on ettepanekud innovatsiooni hankimise edendamiseks?

Magistritöö jaguneb kolmeks peatükiks, millest esimene keskendub teoreetilisele ülevaatele innovatsiooni hankimise kirjandusest. Esimeses peatükis käsitletakse innovatsiooni mõistet ja innovaatiliste riigihangete eripära, teoreetiline lähtekoht seotakse Rogersi difusiooni teooriaga ning tuuakse välja peamised avaliku sektori innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid akadeemilisest kirjandusest.

Teises peatükis selgitatakse empiirilise uuringu lähtekohta ehk antakse ülevaade innovatsiooni hankimise olukorrast Eestis, tutvustatakse empiirilise uuringu meetodikat ja valimi koostamist ning antakse ülevaade empiirilise uuringu läbiviimisest. Empiirilise osa analüüsi instrumendina kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit – poolstruktureeritud fookusgrupi intervjuud. Fookusgrupi intervjuud viiakse läbi kahes erinevas sihtgrupis. Üks sihtgrupp on Eesti ministriumid ja asutused, kes on innovatsioonihankeid läbi viinud. Teine sihtgrupp on ministriumid ja asutused, kes on läbinud EAS-iga koostöös ettevalmistavaid etappe innovatsiooni hankimiseks, kuid ei ole veel innovatsioonihanget läbi viinud. Sihtgruppide valimid moodustatakse, lähtudes riigihangete registris ja EAS-i kodulehel toodud informatsioonist ning koostöös EAS-i innovatsiooniekspertidega.

Töö lõpetab intervjuude analüüs ja ettepanekud innovatsiooni hankimise soodustamiseks Eesti keskvalitsuse tasandil. Järeldused ja ettepanekud on heaks sisendiks innovaatiliste riigihangete edendamiseks tegelevatele organisatsioonidele, näiteks Riigikantseleile ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele. Samuti puudutavad magistritöös käsitletud teemad erinevaid innovaatiliste riigihangetega tegelevaid või sellele teemale mõelnud organisatsioone nii innovatsiooni hankija kui pakkuja rollis.

1. INNOVATSIOONI HANKIMISE TEOREERILINE RAAMISTIK

Käesolevas peatükis tutvustatakse innovatsiooni mõistet, antakse ülevaade erinevatest teooriatest innovatsiooni ja selle hankimise valdkonnas ning tehakse kokkuvõtte innovatsiooni hankimist soodustavatest ja piiravatest teguritest akadeemilises kirjanduses. Esimese peatüki lõpuks esitab töö autor teoreetilise mudeli innovatsiooni hankimist soodustavatest ja piiravatest teguritest, mida kasutatakse empiirilise uuringu tulemuste analüüsimiseks töö empiirilises osas.

1.1. Innovatsiooni mõiste ja innovatsiooniteooriad

Innovatsioon oma olemuselt on lai mõiste. See võib olla täiesti uue asja väljatöötamine, aga ka olemasoleva asja teisiti tegemine. Innovatsioon võib olla laiapõhjaline ja uuenduslik, aga ka väike muudatus, millel võib olla suur mõju. Innovatsiooni võib ulatuselt jagada kolmeks: järkjärguline, radikaalne ja revolutsiooniline. Kuigi väiksemad innovatsioonid võivad olla edukad, ilma et oleks vaja poliitika- või seadusandlikku muudatust, siis suuremad uuendused eeldavad ja toovad tihti kaasa ka süstemaatilisi muudatusi. (Rogers 2003)

Innovaatilise mõistet hakati kasutama alates 1890. aastate lõpust, kus sellele viidati kui millelegi ebaharilikule. Täpsemalt defineeris innovaatilise mõiste esimesena Joseph Alois Schumpeter 1912. aastal, kes tõi välja innovatsiooni viis tüüpi:

- uue toote või olemasoleva toote uusversiooni turule toomine;
- toote tootmis- või müügitoodika uuendamine;
- uue turu avamine;
- tooraine või pooltoote uude tarneallika kasutuselevõtmine;
- tootmisharu struktuuri muutmine. (Sledzik 2013)

Schumpeter tõi majandusteadusesse dünaamil ja muutusel rajaneva mõtlemise, mille üks olulisemaid alustalasid on innovatsioon. Tema poolt välja töötatud innovatsiooni mõiste on tänaseni kasutusel ja laialdast kinnitust leidnud. Schumpeteri järgi on innovatsioon leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudne kasutamine majanduslikus protsessis. Innovatsiooni põhieesmärgiks oli saada vähema sisendite hulgaga rohkem väljundeid ehk suurendada kasumit ja selle abil saavutada

konkurentsieelis või lühiajaline monopol. Schumpeter uskus, et innovaatus on üks olulisemaid konkurentsivõime tugejõude ja tähtsaim edasiviiv jõud majandusarengus, kui ei soovita jääda odavat allhanget tegevaks majanduseks. (Sledzik 2013)

Innovatsiooni definitsioone võib leida veel mitmeid, näiteks OECD definitsioonide kohaselt on innovatsioon:

„Uus või täiustatud toode või protsess (või nende kombinatsioon), mis erineb märkimisväärselt üksuse varasematest toodetest või protsessidest ja mis on potentsiaalsetele kasutajatele kättesaadavaks tehtud või üksuse poolt kasutusele võetud.“ (OECD 2018)

Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimuste määramises defineeritakse innovatsioon järgmiselt:

„Innovatsioon on uue või oluliselt uuendatud toote, teenuse või lahenduse väljatöötamine või kasutuselevõtmine, kusjuures nimetatud toode, teenus või lahendus peab olema lõpptarbija, hankija või turu jaoks uus või märkimisväärselt täiustatud.“ (Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimused)

Innovatsiooniga seotud tegevused on kõik teaduslikud, tehnoloogilised, organisatsioonilised, finantsilised ja lahenduse kommertsialiseerimisega seotud tegevused, mis on suunatud innovatsiooni kasutuselevõtule. Kõik innovatsiooniga seotud tegevused ei pea olema uued, kuid peavad olema vajalikud innovatsiooni kasutuselevõtuks. (OECD 2018)

Käesolevas magistritöös kasutatakse innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimustes defineeritud innovatsiooni mõistet, kuna see annab autori hinnangul hästi edasi innovatsiooni olemuse just innovatsioonihangete kontekstis – uus või oluliselt uuendatud toode, teenus või lahendus, mis peab olema sihtgrupi jaoks uus või märkimisväärselt täiustatud.

Majandusteoorias leidub erinevaid konkureerivaid kontseptsioone ja ideoloogilisi arusaamu riigihangete rollist innovatsioonis ja majandusarengus. Näiteks neoklassikaline majandusteooria rõhutab võrdseid konkurentsitingimusi kui peamist põhimõtet, millest riigihangete korraldamisel peaks lähtuma. Riigihankeid tuleks selle teooria kohaselt korraldada nii, et need ei takistaks avatud konkurentsi ega juurdepääsu

riigihankevõimalustele. Sellest teoriast lähtuvalt on levinud ka arusaam, et majanduslikud, sotsiaalsed ja muud kõrvalised eesmärgid (sh innovatsioon) ei tohiks olla valitsuse poliitika selgesõnaline osa, kuna need võivad moonutada konkurentsi. (Evenett ja Hoekman 2005)

Kuid neoklassikaline majanduslik mõtlemine ei paku häid tööriistu innovatsiooni mõistmiseks, kuna keskendub kaubandusele ja konkurentsile kui innovatsiooni ja kasvu peamistele tõukejõududele. Sellest tulenevalt põhineb konkurentsivõime majandusliku analüüsi põhiosa ainsal teguril – hinnal. (Fagerberg *et al.* 2007)

Evolutsioonilise majandusteooria esindajad väidavad aga, et kapitalistliku konkurentsi tõeline alus ei ole hind, vaid hoopis innovatsioon (pidev uuendamine), kuna tehnoloogia areng on kõike muud kui lineaarne ning tehnoloogia ei ole kõikidele ühtemoodi vabalt kättesaadav. Evolutsioonilises arusaamas on konkurents sageli ebatäiuslik, kuid see ebatäiuslikkus viib edasiõppimiseni ja uuendusteni. (Arthur 1994) Ka Schumpeteri konkurentsifookus tuleneb tema algsest innovatsiooni definitsioonist, mis asetab rõhu toodete, protsesside, tehnoloogiate ja organisatsiooniliste tavade uuendamisele. Schumpeteri teooria ütleb, et kuna pidev konkurents stimuleerib ettevõtetes innovatsiooni, alandab hoopis pidev innoveerimine tootmiskulusid ja võib parandada toodete kvaliteeti, suurendades seega nõudlust. Selle tulemusel ei saa konkurentsivõime edukad ettevõtted mitte ainult kasu kasvavast nõudlusest, vaid arendavad ka võimeid õppimise ja teistega konkurentsiprotsessis suhtlemise kaudu. (Sledzik 2013)

Tänapäevane teadlik poliitikakujundamine innovaatiliste riigihangete vallas peegeldab evolutsioonilise konkurentsivõime ideed, mis toetub innovatsioonile. Seetõttu on ka käesolevas magistritöös lähenetud innovatsiooni hankimise temale evolutsioonilisest majandusteoriast lähtuvalt ning Schumpeteri teooriat silmas pidades.

Erialakirjanduses esitatakse mitmeid erinevaid innovatsiooni liigitamise viise. Nii era- kui avalikus sektoris eristatakse innovatsiooni raames tavaliselt kolme liiki uuendusi: toote/teenuse-, protsessi- ja strateegiauuendused. (Baker ja Sinkula 2002; OECD 2018)

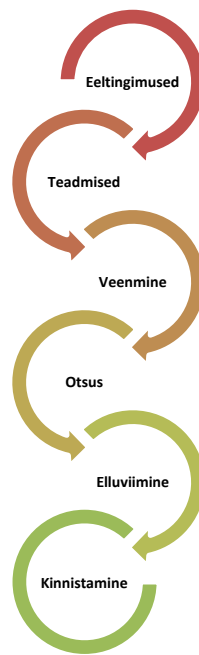
- Teenuse/toote uuendamine toob kaasa muutused teenuste või toodete tunnustes. See tähendab uute teadmiste ja tehnoloogiate kasutuselevõttu uute või märkimisväärselt parendatud kaupade ja teenuste loomisel. Teenuste puhul hõlmab tooteinnovatsioon ka viisi, kuidas neid osutatakse (nt efektiivsemalt või

kiiremini). Oluline tooteuendus hõlmab uute materjalide, komponentide või muude omaduste kasutuselevõttu.

- Protsessiinnovatsioon hõlmab uue või oluliselt parendatud tootmis- või tarnimisviisi kasutuselevõttu. Protsessiinnovatsiooni eesmärk võib olla toodete või teenustega seotud kulude vähendamine, toodete kvaliteedi tõstmine või parendatud toote loomine.
- Strategiauuendus (või ka organisatsiooniline uuendus) tähendab oluliste muutuste tegemist ettevõtte äripraktikas, töökohtade struktuuris või suhtlemises teiste ettevõtete ja asutustega, eesmärgiga tõsta ettevõtte innovatsioonivõimet ja parandada majandusnäitajaid.

1962. aastal esitles Ameerika sotsioloog Everett Rogers innovatsiooni difusiooniteooriat oma raamatuga „Innovatsiooni difusioonid“. Rogersi käsitluses on innovatsioon „idee, praktika või objekt, mida kogetakse indiviidi poolt uudsena“ ning difusioon „protsess, kuidas innovatsioon teatud aja jooksul kindlate kanalite kaudu sotsiaalse süsteemi liikmete hulgas levib“. Innovatsiooni levikut käsitleb Rogers teatud tüüpi sotsiaalse protsessina, kus muudatus esineb sotsiaalse süsteemi struktuuris või funktsioonides. (Rogers 2003)

Rogersi käsitluse kohaselt on innovatsiooni difusioonil kuus astet: eeltingimused, teadmised innovatsioonist, veenmine, otsuse tegemine, implementeerimine ja kinnistamine – vt joonis 1. Igal astmel on innovatsiooni levikut soodustavaid ja piiravaid tegureid.



Joonis 1. Innovatsiooni difusiooni protsess. (Allikas: Rogers 2003)

Eeltingimuste all peab Rogers silmas eelnevat praktikat, vajadusi ja probleeme, innovaativsust ja süsteemi norme. Teadmised tähendavad eelkõige teadmisi innovatsioonist otsuste tegemise tasandil. Kolmanda ehk veenmise tasandi alla kuuluvad innovatsiooni keerulisus, innovatsioonist tajutav kasu, võimalus päriselt innovatsiooni tulemusi näha. Kui innovatsiooni eeliseid ei ole suudetud veenvalt maha müüa, võib see hiljem tekitada suuri takistusi innovatsiooni rakendamisel, seda eriti keskvalitsuse tasandil (Arnaboldi *et al.* 2010). Eelnevad kolm sammu viivad neljanda tasemeni – otsuseni. Otsus võib tähendada seda, et võetakse vastu otsus kokkulepitud innovatsioon ellu viia või käesoleva magistritöö kontekstis – otsus osaleda innovaativsuses riigihankes. Kui selline otsus on tehtud, järgneb viies etapp – innovatsioonihanke elluviimine ja rakendamine. Kuues etapp ehk kinnistamine tähendab, et elluviimise etapi lõpuks on jõutud olukorda, kus organisatsiooni liikmed mõistavad uuenduse eeliseid, on sellega rahul ja seeläbi on kogu organisatsiooni mõtteviis muutunud uuendustele vastuvõtlikumaks. Innovaativne mõtteviis on juurutatud ning plaanis on jätkata innovaativsete tegevustega. (Rogers 2003) Uuenduste levik ja innovatsiooni difusioon on protsess, mitte ühekordne teguviis. Seda protsessi võivad mõjutada sisemised ja välised, formaalsed ja mitteametlikud faktorid ning see võib võtta mitmeid vorme (Lapsley ja Wright 2004).

1.2. Avaliku sektori innovatsioon ja innovatsioonihanked

Mulgan ja Albury (2003) on käsitlenud eduka innovatsioonina uute protsesside, toodete, teenuste ja nende osutamise meetodite loomist ning rakendamist, mis märkimisväärselt parandavad tulemuse tõhusust, mõjusust või kvaliteeti. Avaliku sektori innovatsioon on seega vastavate uuenduste loomine ja rakendamine avalike teenuste osutamiseks ehk avalike hüvede loomiseks ja tagamiseks. Innovatsioon peaks olema osa avaliku sektori põhitegevusest: innovatsiooni kasutamine aitab parandada avalike teenuste tulemuslikkust ja tõsta avalikku väärtust; vastata paremini elanike ootustele ja kohanduda kasutajate vajadustega; suurendada teenuste tõhusust ja minimeerida kulusid. (Mulgan ja Albury 2003)

Avaliku sektori tegevused peavad toimuma avalikku huvi silmas pidades ning järgides kõiki seadusi. Üks olulisi seadusi on riigihangete seadus, mis reguleerib riigiasutuste hankeprotsesse. Hankimine on tegevus, mille käigus riigiasutused omandavad tooteid, teenuseid või ehitustöid kolmandatelt asutustelt. Riigihangete seaduse kohaselt on riigihangete eesmärk tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ja olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine (Riigihangete seadus § 2). Sellest eesmärgist tulenevalt reguleerib riigihangete seadus hankija soetuste, ideekonkursside ja kontsessioonide andmise menetluskorda, et tagada seaduse eesmärgipärane täitmine.

Mõttemaailm jaguneb riigihangete ning innovatsiooni seisukohalt laias laastus kaheks. Esimesed leiavad, et riigihangetega on võimalik innovatsiooni toetada: riigihange võib lisaks hangitavale innovaatilisele lahendusele tekitada innovatsiooni edasise arengu, mis omakorda põhjustab teiste innovaatiliste lahenduste arengu. Teised leiavad aga, et riigihankeid ei saa ega tohi kasutada innovatsiooni edendamiseks ja esmatähtis on rahaliste vahendite säästlik kasutamine. (Lember *et al.* 2014)

Avaliku sektori oluline eripära on, et isegi kui organisatsioon ei arenda uusi ideid, on nende toimimise lõppemine ebatõenäoline (erinevalt erasektorist). Seega on oluline pöörata tähelepanu sellele, et kasumi motiivi puudumisel oleks organisatsioonis muid stiimuleid, mis ergutaksid inimesi olema innovaatilised. Selleks võib olla ka näiteks kaastöötajate tunnustus ja juhtkonna toetus. (Mulgan ja Albury 2003)

Euroopa Komisjoni 2021. aastal avaldatud „Innovatsioonihangete suunistes“ viidatakse innovatsioonihangetele kui mis tahes hangetele, millel on üks või mõlemad järgmistest omadustest:

- innovatsiooniprotsessi – teadus- ja arendusteenuse – hankimine;
- innovatsiooni tulemuste hankimine.

Avaliku sektori hankija kirjeldab kõigepealt oma probleemi, kutsudes üles ettevõtteid ja teadlasi töötama välja uuenduslikke tooteid, teenuseid või protsesse, mida turul veel ei ole. Innovatsiooni tulemuste hankimise korral tegutseb avaliku sektori hankija valmislahenduse hankimise asemel uue toote, teenuse või protsessi esimese kasutajana. Esimeste kasutajate all mõeldakse turul esimest 20% klientidest, kes ostavad uue või oluliselt täiustatud toote, teenuse või protsessi (Rogers 2003). See hõlmab selliste toodete, teenuste või protsesside hankimist, mida on väikeses ulatuses juba tutvustatud ning mis on peaaegu või väikeses koguses juba turule lastud, aga mida ei ole turul veel laialdaselt omaks võetud. Samuti hõlmab see olemasolevaid lahendusi, mida hakatakse kasutama uuel ja uuenduslikul viisil. (Euroopa Komisjon 2021)

Albury (2005) väidab, et ainult innovatsiooniprotsessi kaudu saavad avalikud teenused muutuda 20. sajandi "massiteenusest" rohkem isikustatud teenuseks. Ühiskond mitmekesistub üha enam ning inimesed muutuvad avalike teenuste suhtes nõudlikumaks. Üks suurenenud nõudluse tagajärgi on üldine ootus, et teenused oleksid kättesaadavad igal ajal ja kõigile (nn 24/7 toimiv ühiskond). Varasem paljude teenuste kättesaadavus "üheksast viieni" ei ole enam paljudele elanikele vastuvõetav. Samuti soovitakse üha paremat kvaliteeti, seda nii avalikkuse surve, riigikontrolli auditite kui ka Euroopa Liidu suunitluste tulemusena. (Kamarck 2004) Kokkuvõttes on üha enam eesmärgiks teenuste kohandamine kodanikule, ning ilma töötajate, organisatsiooni ja teenuse vallas uuendusi tegemata ei suuda avaliku sektori teenuste osutajad muutunud nõudlusega piisavalt kiiresti kohaneda. Uudsete ja innovaatiliste toodete ja lahenduste hankimise abil saab riik toetada innovatsioonipoliitika elluviimist ning seeläbi uute lahenduste loomist ja turuletoomist. (Albury 2005)

EAS-i innovatsioonihangete juhendi (2016) kohaselt on innovatsioonihange üldmõiste, millega viidatakse erinevatele innovatsiooni edendamise võimalustele mitmesugust liiki hangete kaudu. Edler (*et al.* 2005) on defineerinud innovatsioonihanke järgmiselt:

„Innovaatilise riigihanke käigus jõuab teave hankija vajadustest võimalike pakkujateni ning pakkujate teadmised võimalike tehniliste lahenduste kohta peavad jõudma tagasi hankijani.“

Edquist ja Hommen (2000) kirjeldavad innovatsioonihanget riigihanke erivormina, mis tekib siis, kui avalik asutus ostab või tellib uue toote (teenuse, kauba või süsteemi), mida veel ei eksisteeri, kuid mida saaks tõenäoliselt välja töötada mõistlikul ajavahemikul. Erinevalt tavahangetest, kus valitsused tellivad valmistooteid, hõlmab innovatsiooni hankimine toodete hankimist, mis vajavad täiendavat uurimis- ja arendustööd ning mõjutavad seeläbi pakkujate innovatsioonivõimet. (Kattel ja Lember 2010) Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimuste määruse kohaselt on innovatsiooni toetava hankega tegemist juhul, kui toimub innovaatilise toote, teenuse või lahenduse ostmine hankega (§ 4 lg 5).

Võib eristada kahte peamist lähenemist, kuidas riigihanked saavad innovatsioonile kaasa aidata. Esiteks võivad riigihanked olla suunatud uute toodete (või ka kaupade, teenuste, süsteemide) väljatöötamisele. Teiseks võivad riigihanked avada innovatsioonivõimalusi ilma konkreetse toote väljatöötamiseta. (Lember *et al.* 2014)

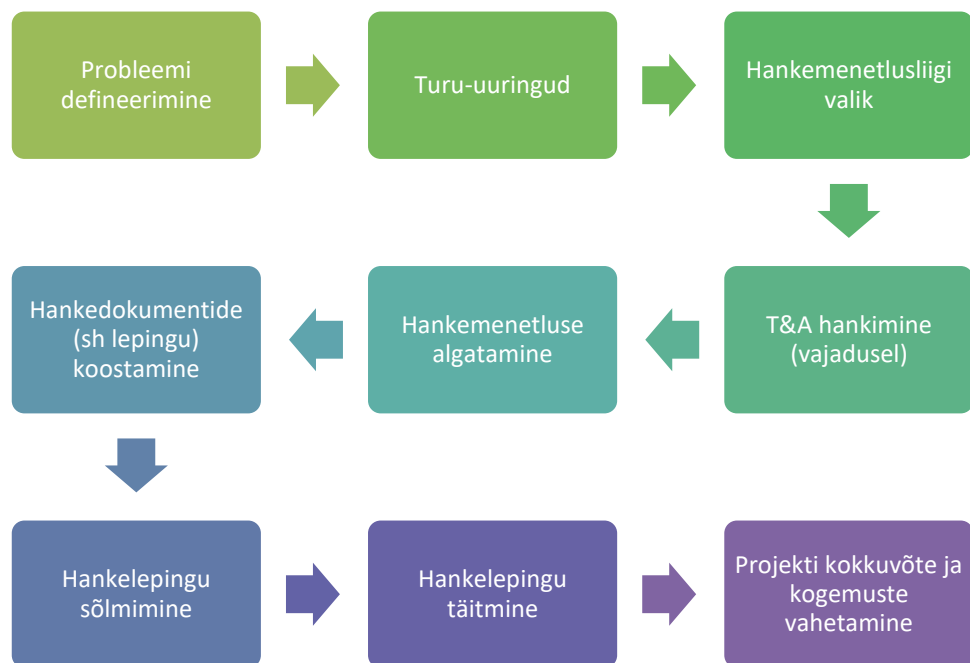
Esimese lähenemisviisi eesmärk on turgude teadlik stimuleerimine ning eelduseks on, et tooteinnovatsioon peaks toimuma enne avaliku sektori funktsiooni täitmist (Lember *et al.* 2014). Riigihangete potentsiaal innovatsiooni esile kutsuda võib olla radikaalne ehk maailmas uudne või inkrementaalne ehk astmeline. Viimase puhul kohandatakse olemasolevad tooted kohalikku konteksti, kus nad on täiesti uued konkreetsele riigile või piirkonnale, kuid mitte kogu maailmale. (Edquist ja Hommen 2000)

Teine lähenemine kirjeldab riigihangete laiemat rolli innovatsiooni esilekutsumisel, kus valitsuse hankeotsused saavad stimuleerida uute organisatsiooniliste ja tehnoloogiliste võimete kasutuselevõttu. Selline lähenemine rõhutab ka seda, kui oluline on anda turule võimalus tulla välja uuenduslike lahendustega, kasutades hankedokumentides teadlikult innovatsioonikriteeriume (näiteks funktsionaalsed spetsifikatsioonid). (Edler ja Georghiou 2007) Lisaks uutele toodetele tunnistab laiem lähenemisviis riigihangete potentsiaali innovatsiooni esile kutsuda kogu tehnoloogilise elutsükli jooksul. Avaliku sektori asutus annab eraettevõttele innovatsiooni loomise põhjuse ning avaliku sektori

asutus on sellisel juhul ka selle teenuse esimene klient – eduka teenuse puhul on tõenäoline, et järgneb ka teisi kliente. (Yeow ja Edler 2012)

Innovaatiline hange ja tavaline hange erinevad üksteisest ka tehnilise kirjelduse poolest. Liigne tehniliste nõuete seadmine piirab innovatsiooni, innovaatilise hanke tehniline kirjeldus peab kirjeldama olemasolevat probleemi, millele otsitakse lahendust. (Edquist ja Zabala-Iturriagagoitia 2012) See nõuab aga hankemenetluse liiki, mis võimaldab hankijal ja pakkujal omavahel edukalt suhelda ning teha tihedat koostööd.

Lihtsustatult võib innovatsioonihanke protsessi kirjeldada alloleva skeemina – vaata joonis 2.



Joonis 2. Innovatsioonihanke protsess. Allikas: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (2016).

- Probleemi defineerimine. Kui hankija eesmärk on innovatsioon, tuleb planeerimist alustada lahendust vajava probleemi või ülesande selgest sõnastamisest. Seejärel tuleb määrata kindlaks lõppeesmärk – niivõrd kui võrd see on selles etapis võimalik – koos rahaliste vahendite, eelarve, tähtaegade ja vastutajatega. Innovatsioonihanke üks olulisemaid aspekte on ka planeerimine. Oluline on õigesti hinnata, kas turg on võimeline ja valmis rahuldama hankija kirjeldatud vajadusi tema soovitud eelarve ja tähtaegade piires. Vastasel juhul

kulutab hankija ressursse hanke ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks asjatult, sest turg ei ole tegelikult valmis hankija soovidele vastavat toodet või teenust pakkuma või arendama. (EAS 2016)

- Turu-uuringud. Enne hankemenetluse käivitamist on soovitatav läbi viia turu-uuring, eesmärgiga valmistada riigihange ette ning teavitada potentsiaalseid pakkujaid oma hankeplaanidest ja nõuetest. Turu-uuring aitab hankijal otsustada, milline tegutsemisviis ja hankemenetlusliik valida. Uuringu peamine eesmärk on välja selgitada, kas hankija vajadustele vastav toode on turul olemas või kui ei ole, siis kas on alternatiivseid tooteid, mida pakkujad saavad hankijale sobivaks muuta. Hankija peaks mõistma turgu laiemalt ning mitte piirduma vaid oma riigi turuga, eriti kui hangitakse innovatiivseid lahendusi. (EAS 2016)
- Hankemenetlusliigi valik. Pärast hanke planeerimise esimesi samme ning edukat turu-uuringut on järgmise sammuna vaja valida sobivaim hankemenetluse liik, et saavutada soovitud tulemus. Erialakirjanduses soovitatakse kasutada ennekõike läbirääkimisi võimaldavaid menetlusliike, kui ei suudeta veel oma vajadusi tehnilise kirjelduse koostamiseks tarviliku täpsusega kirjeldada. Kuid innovatsiooni on võimalik hankida ka teiste menetlusliikidega. (EAS 2016)
- T&A hankimine. Teadus- ja arendustegevus (T&A) on defineeritud teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses (TAKS § 2 lg 2 ja 7). Teadus- ja arendustegevus hõlmab alus- ja rakendusuuringuid ning katse- ja arendustöid ning lisaks tulemustele ka nende tootmise ja turustamisega seotud innovatiivset tegevust. (EAS 2016)
- Hankemenetluse algatamine ja hankedokumentide (sh lepingu) koostamine. Innovatiivsete lahenduste otsimisel tasub üldjuhul hoiduda üksikasjalike tehniliste nõuete kirjapanekust ning sõnastada vaid hankija vajadus või probleem, mis ootab lahendust. Sellisel juhul jääb pakkujatele vabadus pakkuda just vajadus- või probleemipõhiseid lahendusi ning hankeeseme üksikasjalik kirjeldus ei piira neid. Innovatiivsete lahenduste hankimisel on suur osa sõlmitaval lepingul, et selle tingimused soodustaksid innovatsiooni, mitte ei pärsiks seda. Läbimõeldud lepingutingimused lihtsustavad lepingu täitmist märgatavalt ja tagavad hankijale sobiliku tulemuse. (EAS 2016)

- Hankelepingu täitmine. Pärast hankelepingu sõlmimist tuleb hankijal teha lepingu täitjaga tihedat koostööd. Iga uut lahendust on vaja enne kasutuselevõtmist katsetada ning innovatsioonihanke puhul on katsetapp eriti tähtis. Selleks tuleb planeerida piisavalt aega ja ka muid ressursse. (EAS 2016)
- Projekti kokkuvõte ja kogemuste vahetamine. Pärast iga innovatsioonihanke läbiviimist tuleks projekt kokku võtta, analüüsida ja teha järeldused, et sellest järgmiseks korraks õppida. Tark hankija õpib nii enda kui teiste kogemustest ning kindlasti tasub infot vahetada ka teiste avaliku sektori hankijatega. Hankijad võiksid näha üksteist partneritena, kellega nii protsessi käigus kui ka pärast innovatsioonihanget suhelda. Üksteise võitudest ja vigadest õppimine aitab parandada kogu protsessi. Hankijate edulood tõestavad ka poliitikakujundajatele innovatsioonihanke vajalikkust ja kasulikkust. (EAS 2016)

Innovatsiooni levik võib olla nõudluspoolne ehk innovatsiooni vajadus tuleb kasutajatelt või pakkumispoolne ehk pakkujad tulevad välja innovaatiliste lahendustega, vaatamata sellele, kas tellijad on tajunud selle vajalikkust. Pakkumispoolse innovatsiooni puhul kasutatakse peamiselt järgmisi innovatsioonipoliitika vahendeid: koolituste toetamine, rahastus teadus- ja arendustegevusse (T&A) ning võrgustike loomise meetmed (Edquist *et al.* 2015). Nõudluspoolse innovatsiooni korral on innovatsioon ja turu uuendamine innovatsioonipoliitika tahtlik eesmärk ja riigihanked on vahendiks turusignaalide vajaduste muutmiseks (Edler 2013). Kirjanduses nähakse innovaatilisi riigihankeid eelkõige nõudluspoole poliitikameetmena, mille kaudu valitsused saavad luua ettevõtetele uusi turge, et arendada uusi tehnoloogilisi võimalusi ja lahendusi (Edler ja Georghiou 2007).

Enamasti viiakse innovatsioonihanked läbi ilma sellega seotud laiemate majanduspoliitiliste eesmärkideta – riigihankeid suunavad tavaliselt avaliku sektori spetsiifilised vajadused või sotsiaalsed väljakutsed. Kuid kui riigihanked viiksid laiema innovatsioonini, oleks see oluline võimalus panustada kogu majandust hõlmavasse innovatsiooni ja turu uuendamisse. Praegu võib kogu majandust hõlmavat innovatsiooni enamikul juhtudel pidada valitsuse hanketegevuse planeerimata positiivseks kõrvalmõjaks. (Lember *et al.* 2014)

Vaatamata sellele, kas innovatsiooniefekt on tahtlik või juhuslik, on innovaatilistel riigihangetel potentsiaali tõsta pakkujate oskusi ja innovaatilisust, toetada innovatsiooni levikut ja seeläbi toetada majandusarengut. (Kattel ja Lember 2010)

1.3. Innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid

Innovatsiooni hankimist mõjutab kogu avaliku sektori innovatsiooni kontekst laiemalt, kuna suur hulk innovatsioonitõrgetest on seotud organisatsioonide, milles innovatsioon aset leiab, sisemise kultuuriga. Cinar (*et al.* 2019) uurisid empiirilises analüüsis 63 erinevat avaliku sektori innovatsiooni artiklit ning jagasid tulemustele tuginedes avaliku sektori innovatsiooni barjäärid innovatsiooniprotsessi etappide järgi. Nelja-astmeline innovatsiooniprotsess on omakorda tuletatud Rogersi difusiooniteooriast (2003) ning koosneb järgmistest etappidest: ideede genereerimine ja valik, areng ja disain (R&D), elluviimine ning kinnistamine.

Ideede genereerimise ja valiku etapp seisneb peamiselt probleemi tuvastamises ja täpses defineerimises ning innovatsiooni vajalikkuse väljaselgitamises (Rogers 2003). On oluline välja selgitada, kas tajutud probleemile võib lahendus juba olemas olla või on probleemi lahendamisele vaja läheneda innovatsiooniga. Ideede genereerimisel võib tõrkeid tekitada nii info jagamine, mittesüsteemiline otsimine, riskikartlikkus kui ka ressursside vähesus. Kõik need tõrked võivad osutuda innovatsiooni hankimise barjäärideks, kui neist ei olda teadlikud. (Cinar *et al.* 2019) Näiteks Marsden *et al.* (2011) uurisid transpordiinnovatsiooni kümnes linnas kaheksast riigist ning nende uurimus tõi esile, et erinevates riikides kordusid ideede genereerimise ja valiku etapis sarnased innovatsiooni takistavad barjäärid: informatsiooni puudulikkus, ebasüsteemiline info otsimine ja jagamine, kõrge riskikartlikkus, ressursside puudulikkus ja organisatsioonilise õppimiskultuuri vähesus.

Arenduse ja disaini etapis hakatakse eelmises etapis välja valitud ideed täpsemalt kirjeldama ning on oluline, et see vastaks avalikkuse parema teenindamise eesmärgile. Rogers (2003) kirjeldab seda sammu kui ümberstruktureerimise ja innovatsiooni modifitseerimise etappi. Elluviimise etapp viitab innovatsiooni ehk väljavalitud ja prototüübitud idee rakendamisele. Kõige enam avaliku sektori innovatsiooni barjääre tulevad esile just selles etapis (Cinar *et al.* 2019). Näiteks organisatsiooni jäik struktuur, ülevalt alla juhtimine ja otsustamine, ebapiisav inimressurs, ajasurve, vähene teadlikkus

ja töötajate vastupanu. Biesbroek *et al.* (2014) uurisid uudse veemajanduse lahenduse kasutuselevõttu Rotterdami veeväljakul Hollandis. Projekti käigus seisti silmitsi mitmete takistustega just arenduse ja disaini etapis, kus tulid esile taas kõrge riskikartlikkus, aga ka organisatsiooni vähene valmisolek ja ebapiisav ettevalmistus uuendusteks.

Kinnistamine viitab innovatsiooni edukale elluviimisele (vaatamata kõikidele esile kerkinud barjääridele) ning innovatiivse mõtteviisi ja innovaatiliste lahenduste eelistamist organisatsiooni rutiini osana (Rogers 2003). Erialakirjanduse põhjal tuli selles etapis esile kõige vähem barjääre ning need olid kõige enam seotud finantsressurssidega. Seda just projektide puhul, mida oli rahastatud välisrahade eest ning mis pärast teatud perioodi enam lisarahastust ei saa. Lisaks võib aga ka selles innovatsiooniprotsessi etapis barjäärina esile kerkida ühise arusaama puudumine ning vähene kommunikatsioon organisatsiooni sees. (Cinar *et al.* 2019) Näiteks uuriti Hollandis tervisevaldkonna innovatsiooniprojektide elluviimist (Cramer *et al.* 2014). Peamise takistusena tuli esile projektide rahastuse lõppemine kolme aasta pärast. Samuti oli innovatsioonibarjääriks osapoolte vähene pühendumus ning ühise arusaama puudumine ministeeriumi ja tervishoiuorganisatsioonide vahel. (Cramer *et al.* 2014)

Järgnevalt analüüsitakse erinevaid innovatsiooni hankimist mõjutavaid tegureid lähemalt ning peatüki lõpuks esitatakse süstematiseeritud ülevaade käsitletud kirjandusest. Esimese tegurina vaadeldakse lähemalt organisatsioonikultuuri mõju innovatsiooni hankimisele. Näiteks on oluline, et organisatsioon ei oleks liialt bürokraatlik ja ülevalt alla juhtimisega (Euroopa Komisjon 2021). Võtmeteguriks on see, kuidas inimesed organisatsioonis suhtlevad, mil moel neid toetatakse ja motiveeritakse uusi ideid otsima ja katsetama.

Organisatsioonikultuuri kujundamisel ja hoidmisel on väga oluline roll juhtkonnal. Kõige tähtsam on juhtkonna tugi ja eestvedamine, kuid innovatsiooni õnnestumiseks on väga oluline ka kaastöötajate tugi ja kaasatulemine. Samuti on oluline arvestada lisanduva töökoormusega, mis uuenduse läbiviimisega võib kaasneda, ning oluline on seada selged eesmärgid, kuhu soovitakse jõuda. Nii eesmärkide ebaselgus kui ka juhtkonna seatud liialt ambitsioonikad eesmärgid takistavad innovatsiooni. (Cinar *et al.* 2019) Ka organisatsioon peab ise valmis olema muudatusteks ning selleks on vaja muuhulgas ka

asutuse süsteemid viia vajalikule tasemele, et olla innovatsiooniks ja sellega kaasnevateks uuendusteks valmis. (Köpper 2019)

Üheks organisatsioonikultuuri osaks on ka riskikartlikkus. Uuenduslike asjade, teenuste või protsesside hankimisega kaasneb alati risk, et soovitud tulemus jääb mingil põhjusel osaliselt või täielikult saavutamata ning eeskätt juhid peavad mõistma innovatsioonihankega seonduvaid riske ja erisusi. Oluline on, et hankijatel oleks võimalus ja vabadus riskida, ilma et neid hiljem süüdistataks raha ebasihipärasel kasutamises. Lisaks riskidele tuleb arvesse võtta ka võimalikke lisakulusid. Oluline on, et eksisteeriks selge tegevusstrateegia, kuidas tegeleda riskikartlikkusega ning võimalike innovatsioonist tulenevate lisakuludega. (Euroopa Komisjon 2021; Cinar *et al.* 2019)

Erinevatest erialakirjanduse allikatest tuleb innovatsiooni edendamise kontekstis väga tugevalt esile märksõna „koostöö“. Koostöö nii asutuse sees erinevate tasandite vahel kui ka koostöö asutuseväliste partneritega. Koostöö, koostegemine, kogemuste jagamine ja avatud suhtlus on informatsiooni liikumise alus. Ka siin on oluline roll tippjuhtkonnal, kes peab seadma innovatsiooni tähelepanu keskmesse ning looma selle edendamiseks vajaliku keskkonna, võimaldades ja soodustades selleks nii koostööd kui aega. (Cinar *et al.* 2019) Samuti on oluline koostöö pakkujatega ning seda juba enne, kui hankesse minnakse, et selgitada välja pakkujate võimekused ja võimalused soovitud lahendust luua ja arendada. Kuid sama oluline on koostöö pärast lepingu sõlmimist kogu innovatsiooniprotsessi vältel (EAS 2016). OECD (2018) toob innovatsiooni edendava tegurina välja nii füüsilise töökeskkonna kujundamise innovatsiooni soodustavaks kui ka erinevate innovatsioonimeetodite kasutamise, et moodustada meeskondi, lõhkuda silotorne ja töötada partneritena nii organisatsiooni sees kui ka eri organisatsioonide vahel.

Kui avaliku sektori organisatsioonid tulevad kokku sooviga ühiselt innovatsiooni teha, on kõige sagedasem barjäär nendevahelise ühise arusaama ning toimiva võrgustiku puudumine. Innovatsiooni loomisel ja elluviimisel on ülioluline oma partneritega pidevalt suhelda ning omada ühist arusaama, kohandades protsessi käigus vajadusel tegevusi. Sellise võrgustiku puudumine või selle kehv juhtimine seab avaliku sektori innovatsioonile ja innovatsiooni hankimisele olulised piirangud. Sellega seotud barjääriks on ka puudulik info jagamine ja vähene kogemuste vahetamise praktika avaliku sektori

organisatsioonide vahel ning ka organisatsioonidevaheline „võimuvõitlus“. (Cinar *et al.* 2019) Näiteks Hollandi kohtud ei olnud nõus minema kaasa innovaatilise IKT-lahendusega, kus pakuti võimalust kuulata kahtlusaluseid üle video teel, kuna nad tõlgendasid sellist lähenemist ministeeriumi sekkumisena kohtute iseseisvusesse (Henning ja Ng 2009). Samuti sai Bostonis takistatud hariduspoliitiline uuendus, kui Bostoni riigikoolid ei olnud nõus jagama õpilaste hindamiskriteeriume innovatsiooni koordineeriva organisatsiooniga (Levine ja Wilson 2013).

Veel tuleb erialakirjandusest esile, et oluline on panustada töötajate koolitamisest ja arendamisest, et muuta harjumuspäraseid mõttemalle ja suurendada teadmisi, sh innovatsiooni hankimise valdkonnas. Avaliku sektori töötajad peavad ennekõike olema huvitatud ja omama luba innovatsiooniga tegeleda ning seejärel saab neile pakkuda vajalikke koolitusi teadmiste ja oskuste edendamiseks. (Euroopa Komisjon 2021, Cinar *et al.* 2019) Võimalik on kasutada välisekspertide abi, aga võib luua ka sisekoolitusi ja -programme, et innovaatilist mõtteviisi süsteemselt arendada (ühekordsed koolitused ei ole tihti piisavad, et mõtteviisis püsivaid muutusi luua, eriti kui koolitustele ei järgne praktilisi tegevusi). Ka OECD (2015) avaliku sektori innovatsiooni mudelis rõhutatakse, et oluline on edendada avaliku sektori organisatsioonides info liikumist ning propageerida pidevat arenemist ja õppimist. Teadmised on olulised, et märgata uusi väljakutseid ja võimalusi ning osata vastavalt reageerida.

Innovatsiooni hankimist takistavaks barjääriks võib olla ka ressursside puudumine, sealhulgas nii raha, aja kui ka IT-taristu. Kohaliku ja riigitasandi toetuse vähesus innovatsiooni edendamisel, töötajate vähesus avalikus sektoris ning IT-arenduste võimalikkuse piiratus võivad olla olulised takistused innovatsiooni edendamisel ja innovatsiooni hankimisel avalikus sektoris. (Cinar *et al.* 2019) Innovatsiooni edendamiseks võib olla vajalik eraldi ametikoha loomine, mille peamiseks ülesandeks on innovatsiooni juhtimine ja innovatsiooniga seotud projektide ellukutsumine ja läbiviimine. Samuti on oluline eraldada töötajatele aega innovatsiooniga tegelemiseks oma tavatööülesannete kõrvalt. Ka omafinantseering võib innovatsioonihangete puhul olla paljudele huvilistele üle jõu käiv. Hankijad seisavad valiku ees, kus üheks variandiks on valida kindel ja toimiv lahendus 100% finantseeringuga või riskantne lahendus 50% finantseeringuga. (Köpper 2019)

Innovatiivsete lahenduste hankimisel on suur osa sõlmitaval lepingul, et selle tingimused soodustaksid innovatsiooni, mitte ei pärsiks seda. Liigne tehniliste nõuete seadmine piirab innovatsiooni, innovaatilise hanke tehniline kirjeldus peab kirjeldama olemasolevat probleemi, millele otsitakse lahendust. Seejuures tuleb arvestada ka võimaliku suurema ajakuluga, kuna tellija ja pakkuja omavahelised läbirääkimised, täpsustused ja koostöö võtavad aega. (EAS 2016) Näiteks mainiti pikka ettevalmistusperioodi ja kogu protsessi ajamahukust ka hiljuti läbiviidud innovatsiooni edendavate hangete magistritöös kohaliku omavalitsuse tasandil (Köpper 2019). Samas uuringus töid kohalike omavalitsuste esindajad välja riigihangete seaduse jäikust ning ettepanekuna toodi välja, et innovatsiooni hankimise soodustamiseks oleks vaja seadust muuta hankija vaates lihtsamaks ja suurendada paindlikkust.

Avalikus sektoris tuleb võtta arvesse ka kehtivat poliitikat ja poliitikasuundi. Innovatsioon peaks olema asetatud poliitika keskmesse, kuna innovatsioonihanked ei toimu muust poliitikast isoleeritult (Euroopa Komisjon 2021). Näiteks ei andnud Helsingi raekoda protsessi lõpus heakskiitu linnaplaani uuenduse rahastamiseks, mis on halvaks näiteks poliitilise toe puudumisest (Bakici, Almirall ja Wareham 2013).

Eelnevale tuginedes koondas töö autor erinevatest allikatest esile tulnud innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid ning paigutas need ühiste nimetajate alusel tabelisse – vaata tabel 1.

Tabel 1. Innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid koondtabelina.

	ORGANISATSIOONISESED TEGURID						ORGANISATSIOONIVÄLISED TEGURID	
Ühised tegurid	Töökultuur	Juhtkonna toetus	Riskikartlikkus	Teadmised ja oskused	Aeg ja raha	Koostöö	Hangete reeglid ja protseduurid	Poliitika, seadusandlus, EL-i regulatsioonid
Allikas								
OECD 2015	Omavaheline suhtlus Uute ideede toetamine Juhtimisstiil Bürokraatia	Juhtkonna eeskuju	Riski vähendamine prototüüpimisega	Teadmised	Tagada piisavalt aega ja raha	Silotornide lõhkumine	Reeglid ja protseduurid	Peab toetama, mitte pidurdama innovatsiooni
EAS 2016	-	Juhtkonna toetus	Riskide kaardistamine	Teadmised ja oskused	Planeerimine	Koostöö organisatsiooni sees, vahel ja tellija ja pakkuja vahel	Innovatsiooni toetavad lepingutingimused	Innovatsioon poliitika keskmesse
Euroopa Komisjon 2021	Takistavad: bürokraatia, ülevalt-alla juhtimine	-	Riskid ja kulud	Teadmiste suurendamine	-	Koostöö	Bürokraatia ja halduskoormus	Poliitika peab soodustama innovatsiooni
Cinar et al. 2019	Info vahetamine; organisatsiooni struktuur ja kultuur; uuendusteks valmisolek	Barjäär: juhtkonna toetamine	Riskikartlikkus	Töötajate oskused, teadmised, kogemused	Ressurside piiratus – aeg, raha	Suhtlemisel tekkivad barjäärid	Kontekstist tulevad barjäärid	Kontekstist tulevad barjäärid

Allikas: Autori koostatud, tuginedes OECD 2015, EAS 2016, Euroopa Komisjon 2021, Cinar *et al.* 2019.

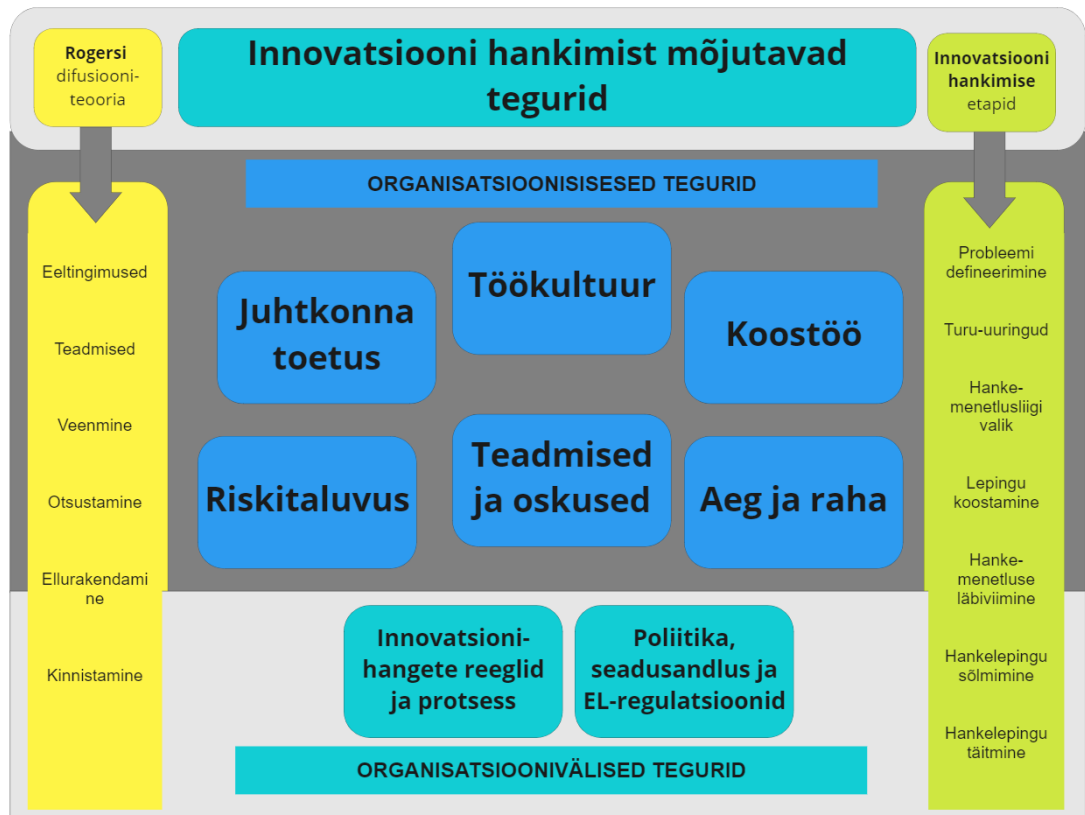
- Juhtkonna toetus. Juhtkonnal on oluline roll innovatsiooni hankimise soodustamisel ja innovatsiooni toetava kultuuri loomisel. Tähtis on ka seada selged eesmärgid ning nii strateegiates kui tööplaanides näha ette innovatsiooni hankimisega seotud ülesanded.
- Riskikartlikkus ja luba eksida. Uuenduslike tegevustega kaasneb alati risk, et soovitud tulemus jääb mingil põhjusel osaliselt või täielikult saavutamata. Oluline on, et hankijatel oleks võimalus ja vabadus riskida, ilma et neid süüdistataks hiljem raha ebasihipärasest kasutamisest. Kui juhtkond ei toeta riskide võtmist ning eksimine ei ole organisatsioonikultuuri loomulik osa, on ka innovatsiooni hankimine raskendatud. Ning teisest küljest, kui eksimine on lubatud ning uute

asjade proovimist toetatakse ja innustatakse, aitab see kaasa innovatsiooni edendamisele ning innovatsiooni hankimisele.

- Koostöö. Koostegemine, kogemuste jagamine ja avatud suhtlus on info liikumise ja innovatsiooni alus. Innovatsiooni hankimisel on eriti oluline koostöö pakkujatega, aga ka koostöö organisatsiooni sees ning organisatsioonide vahel (kogemuste vahetamine ja üksteise vigadest ning parimatest praktikatest õppimine). Ka töökeskkonna füüsilisel kujundamisel tuleks silmas pidada koostöö märksõna, et erinevate meetmete abil aidata kaasa meeskondade moodustamisele, silotornide lõhkumisele ja partneritena töötamisele.
- Teadmised ja oskused. Oluline on panustada töötajate koolitamisest ja arendamisest, et muuta harjumuspäraseid mõttemalle ning suurendada teadmisi ja oskusi innovatsiooni hankimisest. Teadmised on olulised, et märgata uusi väljakutseid ja võimalusi ning osata sobivalt reageerida.
- Aeg ja raha. Töötajatel peab olema ette nähtud aeg, et tavapärase tööülesannete kõrvalt innovatsiooniga tegeleda, sealhulgas tellida riigihangetega innovatsiooni. Samuti tuleb innovatsiooni hankimiseks ette näha rahalised vahendid, sest liigne ajaline ja rahaline surve on innovatsiooni piiravateks teguriteks. (Cinar *et al.* 2019)
- Poliitika ja seadusandlus. Avalikus sektoris tuleb arvesse võtta ka kehtivat poliitikat ja poliitikasuundi. Innovatsioon peaks olema asetatud poliitika keskmesse, kuna innovatsioonihanked ei toimu muust poliitikast isoleeritult. (Euroopa Komisjon 2021)
- Innovatsioonihangete reeglid ja protseduurid. Innovaatiline hange ja tavaline hange erinevad üksteisest mh tehnilise kirjelduse poolest. Liigne tehnilistele nõuete seadmine piirab innovatsiooni, innovaatilise hanke tehniline kirjeldus peab kirjeldama olemasolevat probleemi, millele otsitakse lahendust. Seejuures tuleb arvestada võimaliku suurema ajakuluga, kuna mõlemapoolsed läbirääkimised, selgitused ja täpsustused võtavad aega.

Võttes arvesse eelnevat teoreetilist ülevaadet innovatsiooni hankimist soodustavatest ja piiravatest teguritest avalikus sektoris, on koostatud allolev mudel, kus on ühendatud nii Rogersi innovatsiooni difusiooniteooria (2003), innovatsioonihankimise protsess (EAS

2016) kui ka innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid analüüsitud kirjandusest – vaata joonis 3.



Joonis 3. Innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid. Allikad: Rogers 2003, EAS 2016, Euroopa Komisjon 2021 ja OECD 2015 (autori süntees).

Mudelis on välja toodud nii organisatsioonisesed kui -välised tegurid, mis erialakirjandusest tulid esile innovatsiooni hankimist mõjutavate teguritena. Mudelisse on seotud ka Rogersi difusiooniteooria innovatsiooni levimise etapid ning innovatsiooni hankimise etapid (EAS 2016), et siduda tegurid teoriaga üheks tervikuks. Erinevates innovatsiooni leviku ja hankimise etappides võivad esile kerkida erinevad innovatsiooni soodustavad ja piiravad tegurid (Cinar *et al.* 2019).

Käesolevat mudelit kasutatakse magistritöö empiirilise osa analüüsis, et võrrelda, mil määral kattuvad fookusgrupi intervjuudes osalejate väljatoodud innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid teorias esile tulnud teguritega. Analüüsitakse, millised tegurid tulevad kõige rohkem esile ning millised üldse mitte või vähem. Samuti, kas on tegureid, mis kerkivad lisaks teorias mainitule esile.

2. EMPIIRILISE UURINGU LÄHTEKOHT JA METOODIKA

Käesolevas peatükis selgitatakse uuringu koostamise lähtekohta ehk antakse ülevaade innovatsiooni hankimise võimalustest Eestis ning innovaatiliste riigihangete osakaalust kõikidest riigihangetest. Seejärel tutvustatakse empiirilise uuringu läbiviimise metoodikat, valimi moodustamise protsessi ning uuringu läbiviimist.

2.1. Innovatsiooni hankimise võimalused Eestis

Uudsete ja innovaatiliste toodete ja võimaluste hankimise kaudu saab riik toetada innovatsioonipoliitika elluviimist ning võimaldada uute lahenduste loomist. Euroopa Liidu tasandil on tekkinud kõrgendatud tähelepanu innovatsiooni ja riigihangete koostöö suurendamise teema vastu ning oodatakse, et liikmesriigid näeksid ette viise, kuidas suurendada innovatsioonihangete osakaalu kõikidest riigihangetest.

Alates 1. septembrist 2017 on võimalik Eesti riigihangete registris tuvastada innovatsioonihankeid, hanke innovaatiliste aspektide olemasolu saab riigihangete registris määratleda, vastates järgmisele Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt väljatöötatud küsimustikule:

- Kas hangite selle hanke raames teadus- ja arendustegevust?
- Kas hanke ese on uus nii hankija kui ka pakkujate jaoks?
- Kas hanke raames hangitav lahendus on uus hankija jaoks?
- Kas hangitav lahendus muudab hankija asutuse tööprotsesse efektiivsemaks?

Eesti Vabariigi Valitsus seadis 2020. a eesmärgiks, et 3% riigihangetest oleksid innovatsioonihanked. Allolevast tabelist on aga näha, et 2020. a oli innovaatiliste hangete arvuline osakaal kõikidest riigihangetest 0,2% ning maksumuse osakaal 0,1%.

Tabel 2. Innovatsioonihangete osakaal kõikidest riigihangetest aastatel 2017–2020.

Aasta	Riigihangete koguarv	Neist innovatsioonihanked	Innovatsioonihangete osakaal kõikidest riigihangetest (arv)	Riigihangete kogumaksumus	Neist innovatsioonihangete maksumus	Innovatsioonihangete osakaal kõikidest riigihangetest (maksumus)
2017	10 375	10	0,1%	2 482 242 811 €	2 847 619 €	0,1%
2018	7854	22	0,3%	3 016 267 392 €	26 694 774 €	0,9%
2019	8127	16	0,2%	2 938 886 782 €	15 495 968 €	0,5%
2020	8323	14	0,2%	3 870 007 290 €	3 056 518 €	0,1%
<i>Keskmine 2017-2020</i>	<i>8670</i>	<i>16</i>	<i>0,15%</i>	<i>3 076 851 069 €</i>	<i>48 094 879 €</i>	<i>0,4%</i>

Allikad: Riigihangete register ja Rahandusministeerium 2021.

Tabelis on innovatsioonihangetena kajastatud neid hankeid, mille puhul on riigihangete registris tehtud märge „Kasutatud on innovaatilisi aspekte“. Samuti on sama statistikat kasutatud Rahandusministeeriumi iga-aastastes riigihangete ülevaadetes (Rahandusministeerium 2021). Sellise andmekajastuse probleemiks on aga see, et kõik „innovatsioonihankega“ markeeritud hanked ei pruugi olla tegelikult innovaatilised (Kõpper 2019) või teistpidi, hankijad ei tee riigihangete registris vastavat märget, kuigi hanke sisu poolest oleks tegu innovatsioonihankega. Lisaks viivad asutused tihti läbi väiksemamahulisi innovatsiooniprojekte, mille korraldamiseks ei ole vaja läbi viia riigihanget, kuid mille tulemused on samamoodi innovaatilised ja uuenduslikud. Sellele vaatamata on tarvis kuidagi innovatsioonihangete statistikat eristada ning käesoleva magistritöö raames on eristamise aluseks võetud „innovatsioonihanke“ märke tegemine riigihangete registris, kuna sama metoodikat kasutatakse ka riiklike riigihangete ülevaadete koostamisel (Rahandusministeerium 2021).

EAS-i innovatsioonihangete juhiste (2016) kohaselt on innovatsioonihange üldmõiste, millega viidatakse erinevatele innovatsiooni edendamise võimalustele mitmesugust liiki hangete kaudu. Erinevad hankemenetluse liigid, millega on võimalik hankida innovatsiooni, on juhendile tuginedes näiteks:

- kommertskasutusele eelnev hange;
- innovatsiooni edendav hange;
- innovatsioonipartnerlus;

- võistlev dialoog;
- ideekonkurss;
- konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus;
- väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus;
- avatud hankemenetlus.

Kommertskasutusele eelnev teadus- ja arendusteenuste hange on mõeldud eelkõige innovatiivsete lahenduste prototüüpide tellimiseks ja katsetamiseks ning sealjuures ei ole oluline, kas selleks on vaja nii teadus- kui ka arendusteenust või ühte neist. (EAS 2016)

Innovatsiooni edendava hanke kaudu võib hankida ka turul olemasolevaid innovatiivseid lahendusi, kasutades ükskõik millist riigihangete seaduses nimetatud hankeliiki. Tegelikult ongi innovatiivse lahenduse hankimiseks korraldatud riigihange oma olemuselt tavaline riigihange. Selle läbiviimisel tuleb vaid jälgida, et kehtestatud nõuded ei oleks sellised, mis välistavad uue ja innovatiivse lahenduse pakkumise või kohtlevad sellise lahenduse pakkujat ebavõrdselt, võrreldes teiste pakkujatega. Üldjuhul ostab hankija aastast aastasse samu kaupu ja teenuseid, tehes seda rutiinselt ühesuguste tingimuste ja nõuete alusel. Selline käitumine on aga üks suurimaid innovatsiooni pidurdajaid. Hankija peaks mõtlema hangitavatest asjadest ja teenustest ning kirjeldama nendega seotud vajadusi ja probleeme funktsionaalses võtmes, mitte lähtuma konkreetsest kaubast. See nõuab aga rohkem pädevust, sest lisaks funktsioonide kirjeldamisele peab hankija oskama hinnata, kas turg suudab ja oskab pakkuda hankija probleemile või vajadusele lahendust. (EAS 2016) EAS pakub alates 2016. aasta aprillist innovatsiooni edendavatele hangetele ka toetust. Toetus on mõeldud projektidele, mis on suunatud avaliku teenuse parendamisele innovatsiooni kaudu. (EAS Innovatsiooni edendavate hangete toetamine)

Innovatsioonipartnerlust, mis lisati hankemenetluse liikide hulka riigihanke direktiiviga 2014/24/EL (artikkel 31), saab hankija kasutada selliste asjade, teenuste ja ehitustööde ostmiseks, mida turul veel olemas ei ole. Innovatsioonipartnerluse eesmärk on innovaatiliste lahenduste ning avaliku sektori ja erasektori vahelise koostöö suurendamine (Riigihangete seadus § 48). Koostöö all peetakse silmas hankija ja pakkuja paremat omavahelist suhtlemist, mille eesmärk on uue teadmise omandamine mõlema osapoolte jaoks. Innovatsioonipartnerlus peaks muutma osapoolte vahelise ärilise suhte

koostööks, mis on väga oluline innovaatiliste lahenduste hankimisel (Edquist ja Zabala-Iturriagoitia 2012).

Võistlev dialoog on riigihangete seaduse § 63 kohaselt menetlus, mille korral võib iga huvitatud isik esitada hankemenetluses osalemise taotluse. Hankija peab objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel kindlaks määratud taotlejatega läbirääkimisi, et välja selgitada üks või mitu kõige enam tema vajaduste rahuldamiseks sobivat lahendust. Innovatsioonihankes on võistleva dialoogi kasutamise pluss see, et hankija peab lahenduste esitamiseks kirjeldama enda miinimumnõudeid ning läbirääkimiste tulemusena koostab hankija hankedokumendid, sealhulgas tehnilise kirjelduse, millele vastavalt esitatakse pakkumused. Pärast kandidaatide valikukriteeriumide kontrollimist algatab hankija miinimumnõuetele vastavate osalejatega võistleva dialoogi. Läbirääkimised toimuvad iga kandidaadiga eraldi, mis tagab iga lahenduse konfidentsiaalsuse. Vahe-eesmärkide seadmine aitab hinnata läbirääkimiste edenemist ning lõpuks koostada kandidaatide lõppnimekirja. (Euroopa Komisjon 2021)

Alates 2021. aastast toetab EAS eraldi ideekonkursside läbiviimist, mis ei pruugi hankeni viia, kuid on heaks aluseks turuanalüüsi koostamisele. Ideekonkursside korral annab avaliku sektori hankija osalejatele võimaluse esitada parim lahendus, mis on kooskõlas konkursiteates kirjeldatud vajadustega. Selles seisneb innovatsioonipotentsiaal. Ideid hindab sõltumatu žürii, kuhu kuuluvad osalejatest sõltumatud liikmed. (Euroopa Komisjon 2021) Riigihanke seaduses § 9 lg 1 on sõnastatud, et ideekonkurss on riigihankemenetlus, mille tulemusena hankija võib omandada konkursi käigus žürii poolt väljavalitud kavandi või projekti peamiselt planeeringute, arhitektuuri, inseneritööde, infosüsteemide või tarkvara arendamise või andmetöötluse valdkonnas. Ideekonkursi võitjaga ei pea lepingut sõlmima, kuigi see ei ole välistatud. Ideekonkursi võitjatele või auhinnalistele kohtadele tulnutele võib anda auhindu, samuti võib anda ideekonkursis osalejatele osalemistasusid, mis on hankija enda otsustada. (Riigihangete seadus § 9 lg 1)

Konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus pakub avaliku sektori hankijatele lepingute sõlmimisel rohkem paindlikkust, kui turul valmislahendusi ei ole. Seda võib kasutada ka siis, kui suhteliselt lihtsad, läbipaistvad ja dokumenteeritud läbirääkimised võimaldavad avaliku sektori hankijatel leppida kokku olemasolevate elementide või kehtivate tingimuste kohandamises, et töötada välja uuenduslik lahendus, mis vastab

tehnilises kirjelduses esitatud vajadustele. Vajalikud elemendid eduka innovatsiooni saavutamiseks selle menetluse korral võivad olla funktsionaalsed või kasutusomadused, asjakohased pakkumuste hindamise kriteeriumid, mille puhul võetakse arvesse kvaliteeti ja muid mõõdetavaid näitajaid, ning lõpuks prototüübietapp. (Euroopa Komisjon 2021)

2.2. Uurimismetoodika kirjeldus

Magistritöö empiirilise osa analüüsi instrumendina kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit – poolstruktureeritud fookusgrupi intervjuud. Kvalitatiivse uurimuse eesmärk on mõista tähendusi ja see on kompleksne järeldusteni jõudmise viis. Kvalitatiivse intervjuu eelisteks on paindlikkus, võimalus varieerida teemasid ja küsimuste järjekorda, vajadusel vastuseid täpsustada ning samuti jääb vastuste tõlgendamiseks rohkem võimalusi. Samas on intervjuude läbiviimisel omad miinused, nagu ajakulu ja intervjuueeritava tendents anda sotsiaalselt soovitavaid vastuseid, kuid usaldusväärse õhkkonna ja intervjuu suunamisega saab neid ohtusid vähendada. Sotsiaalselt tundlik teema eeldab kindlasti kvalitatiivse uurimismeetodi kasutamist, kus vastajad loovad sisu ja on aktiivsem pool. (Laherand 2008)

Fookusgrupi intervjuud valiti uurimismeetodiks seetõttu et rühma liikmed parandavad ja tasakaalustavad üksteist ning saab hinnata, mil määral on tegemist ühiste ja jagatud seisukohtadega. Rühmaliikmed toetavad üksteist sündmuste meenutamisel, mille tulemusel võib fookusrühmadest saada rikkalikumat infot kui üksikute intervjuueeritavate vastustest. Lisaks on võimalik jälgida rühma dünaamikat ja probleemilahenduse protsesse. Fookusgrupi intervjuu eesmärk on uurida osalejate suhtumist ja arusaamist uuritavast teemast ning see viiakse läbi väikese rühma inimestega mingil konkreetsel teemal. Meetodi nimetus tuleneb sellest, et uurija juhib vestlust ja hoiab seda fookuses. (Laherand 2008)

Magistritöö empiirilise osa andmekogumismeetodina kasutati poolstruktureeritud fookusgrupi intervjuud, mille puhul on võimalus säilitada intervjuu läbiviimise käigus teatud paindlikkus. Poolstruktureeritud intervjuu võimaldab küsida vajadusel täpsustavaid küsimusi ning küsimuste järjekorda intervjuu käigus muuta (Brennen 2013).

2.3. Valimi moodustamine ja intervjuude läbiviimine

Fookusgrupi intervjuud viidi käesolevas magistritöös läbi kahes erinevas sihtgrupis, et analüüsimisel tekiks lisadimensioon, mis võimaldaks vaadelda ka seda, kas erinevate sihtgruppide vastused toovad välja mingeid erisusi. Üheks sihtgrupiks olid Eesti ministriumid ja asutused, kes on innovatsioonihankeid läbi viinud. Teise sihtgrupi moodustasid ministriumid ja asutused, kes on läbinud EAS-iga koostöös ettevalmistavaid etappe innovatsiooni hankimiseks, kuid ei ole veel innovatsiooni hankinud. Valimi moodustamisel lähtuti riigihangete registris ja EAS-i kodulehel toodud informatsioonist ning nende andmete põhjal viidi valitud organisatsioonidega läbi fookusgrupi intervjuud. Vastavalt magistritöö eesmärgile ja teooriale, koostati fookusgrupi intervjuude küsimustik – vaata Lisa 1.

Käesolevas magistritöös keskendutakse innovatsiooni edendavatele hangetele aastatel 2017–2020. Alates aastast 2017 seetõttu, et 2017. aasta 1. septembrist on võimalik Eesti riigihangete registris tuvastada innovatsioonihangete olemasolu. Kuni 2020. aastani seetõttu, et magistritöö kirjutamist alustati 2021. a sügisel, mil ei olnud veel terviklikke andmeid 2021. a hangete kasutamise statistika kohta.

Esimese fookusgrupi valimi (Eesti ministriumid ja asutused, kes on innovatsiooni hankinud) moodustamine koosnes järgmistest etappidest:

- Riigihangete registris tehti väljavõte kõikidest riigihangetest aastatel 2017–2020, kasutades filtrit „Kasutusel on innovaatilised aspektid“ – kokku saadi 76 vastet.
- Selekteeriti välja keskvalitsuse tasandi hankijad ehk ministriumid ja nende valitsemisalade asutused. Selleks koostati iga aasta kohta ülevaade hankijate vaates (vt tabel 3) ja eraldi grupina toodi välja keskvalitsuse tasandi hankijad. Aastatel 2017–2020 osales riiklikes innovatsioonihangetes tellijana 11 erinevat keskvalitsuse tasandi organisatsiooni (kokku 14 hankes 76-st).

Tabel 3. Eesti keksvalitsuse tasandi riigihanked aastatel 2017–2020, milles on kasutatud innovaatilisi aspekte.

Aasta	Kõikide riigihangete arv	Kasutusel on innovaatilised aspektid	Keskvalitsuse tasandi tellija
2017	10 375	10	Kokku: 1 <ul style="list-style-type: none"> • Sotsiaalkindlustusamet (Sotsiaalministeeriumi valitsemisala)
2018	7854	22	Kokku: 4 <ul style="list-style-type: none"> • Registrite ja Infosüsteemide Keskus (Justiitsministeeriumi valitsemisala) • Riigi Kinnisvara Aktsiaselts (Rahandusministeeriumi valitsemisala) • Sihtasutus Eesti Teadusagentuur (Haridus- ja Teadusministeerium) • Transpordiamet (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)
2019	8127	16	Kokku: 2 <ul style="list-style-type: none"> • Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) • Eesti Rahvusraamatukogu (Kultuuriministeerium)
2020	8323	14	Kokku: 5 <ul style="list-style-type: none"> • Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) • Registrite ja Infosüsteemide Keskus (Justiitsministeerium) • Sisekaitseakadeemia (Siseministeerium) • Politsei- ja Piirivalveamet (Siseministeerium) • Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Allikas: Riigihangete register.

- Seejärel tutvuti lähemalt valimisse jäänud hangete pealkirjade ja sisuga ning selekteeriti välja hanked, mis vastavad käesoleva magistritöö innovatsiooni definitsioonile –

„Uue või oluliselt uuendatud toote, teenuse või lahenduse väljatöötamine või kasutuselevõtmine, kusjuures nimetatud toode, teenus või lahendus peab olema lõpptarbija, hankija või turu jaoks uus või märkimisväärselt täiustatud.“
(Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimused)

See samm võeti ette põhjusel, et vältida olukorda, kus hankija on teinud riigihangete registris märke kasti „Kasutusel on innovaatilised aspektid“, kuid tegelikult on tegemist juba olemasoleva toote või teenuse ostmisega, mis on lihtsalt tellija jaoks uus. Sellist hanget käesoleva magistritöö raames innovaatilise riigihankena ei käsitleta.

- Järgmisena võeti ühendust kõikide valimisse jäänud innovaatiliste riigihangete kontaktisikutega, kutsudes neid osalema magistritöö fookusgrupi intervjuus. Selleks saadeti e-kiri kõikidele kontaktidele (hangete kontaktisikud leiti riigihangete registrist hanke kirjelduse juurest) ning mõne päeva möödudes peale e-kirja saatmist helistati ka kõikidele kontaktidele üle, et täpsustada sobivaima inimese osalus fookusgrupis (riigihangete registris on enamasti kontaktiks hanke tehniline läbiviija, kuid magistritöösse sooviti kaasata hanke sisuline ekspert ehk projektijuht) ning täpsustati tema ajalisi võimalusi fookusgrupis osalemiseks.
- Seejärel viidi läbi esimene fookusgrupi intervjuu 17. märtsil 2022 kell 13:00–15:00 veebikeskkonnas Microsoft Teams. Intervjuul osalesid neli esindajat järgmistest keskvalitsuse tasandi organisatsioonidest:
 - Registrite ja Infosüsteemide keskus;
 - Politsei- ja Piirivalveamet;
 - Riigi Kinnisvara Aktsiaselts;
 - Sisekaitseakadeemia.

Teise fookusgrupi intervjuu sihtgrupp moodustati koostöös EAS-iga. EAS pakub alates 2016. aastast võimalust taotleda toetust innovatsiooni edendavatele hangetele. Sellega seoses on EAS teinud koostööd mitmete avaliku sektori organisatsioonidega, pakkudes neile innovaatilise riigihanke läbiviimisel tuge ja nõustamist. Mitmed neist on innovatsiooni ka hankinud (esimese fookusgrupi sihtgrupp), kuid paljud organisatsioonid ei ole pärast EAS-iga konsulteerimist innovatsioonihanget tellinud. Sellisest sihtgrupist moodustati koostöös EAS-iga valim järgmistest keskvalitsuse tasandi organisatsioonidest, kes andsid EAS-i eksperdile oma esialgse nõusoleku magistritöö uuringus osalemiseks:

- Riigi Tugiteenuste Keskus;
- Haridus- ja Teadusministeerium;

- Keskkonnaministeerium;
- Maaeluministeerium;
- Transpordiamet;
- Siseministeerium.

Nõusoleku andnud kontaktidega võttis seejärel ühendust töö autor e-kirja teel, täpsustades magistritöö sisu ja ootust fookusgrupis osalejatele. Seejärel võttis töö autor kontaktidega ühendust ka telefoni teel, et kinnitada üle nende osalus fookusgrupi intervjuus. Teise sihtgrupi fookusgrupi intervjuu toimus 24. märtsil 2022 kell 13:00–15:00 veebikeskkonnas Microsoft Teams. Fookusgrupi intervjuus osalesid järgmiste organisatsioonide esindajad:

- Riigi Tugiteenuste Keskus;
- Keskkonnaministeerium;
- Transpordiamet;
- Tervise Arengu Instituut.

Vestluse alguses anti fookusgrupi intervjuus osalejatele sissejuhatav ülevaade magistritöö eesmärgist, tutvustati lühidalt töö autorit ja paluti luba salvestamiseks. Samuti kinnitati osalejatele nende isiku konfidentsiaalsus ning küsiti nõusolekut nimetada magistritöös fookusgruppide intervjuudes osalenud organisatsioonide nimed. Intervjuud salvestati, kasutades Microsoft Teams rakendust „*Record*“. Helifailid transkribeeris autor ümber käsitsi, et veel kord tähelepanelikult üle kuulata toimunud vestluste sisu ja üles noppida kõnekamad tsitaadid. Intervjuud viidi läbi veebikeskkonnas, kuna COVID-19 tõttu kehtestatud riiklikud piirangud ei lubanud füüsilisi kokkusaamisi.

Seejärel viis töö autor läbi kvalitatiivse sisuanalüüsi, kasutades MAXQDA andmeanalüüsi tarkvara (versioon 2020). Nimetatud tarkvara kasutamine andis võimaluse luua süsteem, kus väärtustatakse igat transkribeeritud teksti võrdselt (Masso *et al.* 2014).

3. EESTI KESKVALITSUSE TASANDI KOGEMUSED INNOVATSIOONI HANKIMISEL

Käesolevas peatükis keskendutakse empiirilisele uuringu tulemustele ja analüüsile, mis viidi läbi Eesti avaliku sektori keskvalitsuse tasandi ehk ministeeriumide ja asutuste seas, kes on innovaatilist riigihanget tellinud või on teinud selleks ettevalmistavaid tegevusi. Peatüki lõpetuseks esitatakse järeldused ja ettepanekud innovatsiooni hankimise soodustamiseks, tuginedes teooriale ja empiirilistele tulemustele.

Intervjuude käigus paluti osalejatel jagada oma kogemusi innovatsiooni hankimisel ning innovatsiooni teemadel kokkupuutumisega laiemalt. Fookusgrupi intervjuu andis osalejatele hea võimaluse lisaks enda kogemuste jagamisele kuulda ka teiste lugusid ning praktikaid. Selline grupis läbiviidud intervjuuvorm sai osalejatelt palju positiivset tagasisidet. Intervjuudes osalejatel paluti välja tuua innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid nende kogemustele tuginedes ning vastustest tulid esile järgmised tulemused.

3.1. Innovatsiooni hankimist soodustavad tegurid

Fookusgruppide intervjuudes osalejatelt uuriti alustuseks, mis on nende hinnangul innovatsioon ja millised märksõnad neil sellega seostuvad. Vastajate hinnangul võib innovatsioon olla täiesti uue asja väljatöötamine, aga ka olemasoleva asja teisiti ja paremini tegemine. Innovatsiooni nähti nii laiapõhjalise ja suure uuendusena kui ka väikese muudatusena, millel on suur mõju. Toodi välja ka aspekt, et innovatsioon eeldab uuenduse või muudatuse rakendumist – ehk rakendunud muutust. Lisaks suurtele ja revolutsioonilistele muudatustele toodi innovatsioonina esile uuendusi organisatsioonisisestes protsessides. Vaata ka innovatsiooni märksõnadest sõnapilve joonisel 4.

„Innovaatiline on midagi täiesti uut, mida ei ole seniajani kasutuses olnud. Uus lähenemine, midagi sellist, mida täna turul ei ole.“

„Kõik, mis teeb asja efektiivsemaks, ongi innovatsioon.“

„Innovatsioon on see, kui leiad probleemile uuendusliku lahenduse.“

„Innovatsioon on rakendatud muutus. Midagi uut ja paremat, efektiivsemat, tõhusamat.“



Joonis 4. Fookusgruppide intervjuudest moodustunud sõnapilv seoses märksõnaga „innovatsioon“. Allikas: Autori koostatud.

Fookusgruppides arutati, mis tekitab vajaduse innovatsiooniks ning kust tuleb initsiatiiv uuendusteks. Intervjuudest tuli esile, et innovatsiooni vajadus võib tulla nii seestpoolt (töökultuur, mille üks osa on pidev uuendamine ja juhtkonna ootus innovaatilistele lahendustele) kui ka väljastpoolt, kui keskkond ning ühiskonna ootused muutuvad. See tõukab ka maja sees inimesi teistmoodi otsustama ja käituma.

„Tihti tõuge muutusteks võib tulla ka hoopis väljastpoolt, kui keskkond muutub või kliendid soovivad midagi muud. See paneb ka maja sees inimesed otsustama, et see, mis sa pool aastat rääkisid, oli hea mõte. Kiirendame seda.“

Innovatsiooni mõiste ja vajaduse üle arutades jõuti fookusgruppides järelduseni, et organisatsioonis saab aset leida innovatsioon ja innovaatiline mõtlemine vaid siis, kui seda toetab kogu organisatsioonikultuur. Organisatsioonikultuuri all toodi välja näiteks erinevaid organisatsioonisiseseid ettevõtmisi, mis toetavad innovatsiooni.

„Meil toimus organisatsioonisisene innovatsioonivõistlus Häkaton, kuhu sai ükskõik mida ettepanekutena esitada.“

„Eelmisel aastal kogusime enne eelarveperioodi algust kogu organisatsioonist ideid, kust saaks raha kokku hoida, sest riigieelarve summades toimus vähenemine. Sellisest ideekorjest tuli väga palju head informatsiooni ja ideid.“

„Mingi aeg oli meil väga aktiivne ka bürokraatia vähendamise korje, kus igati sai teha ettepanekuid. See oli alguses väga populaarne, praegu on jäänud vaiksemaks.“

Organisatsioonikultuuri osa, mis toetab innovatsiooni levikut, võib olla ka eraldi töökoha loomine innovatsiooni edendamiseks. Selleks võib olla näiteks innovatsiooninõunik või -spetsialist, arendusjuht või valdkonnajuht. Nimest olulisem on aga töö sisu ehk peamiseks eesmärgiks peaks olema innovaatiliste projektide ellukutsumine ja läbiviimise toetamine. Esimeses fookusgrupis oli innovatsiooniga seotud eraldi ametikoht kolmes organisatsioonis, teises fookusgrupis mainiti rohkem arendusjuhtide ametikohti, kelle üks ülesandeid on oma vastutusvaldkonnas uuendusi eest vedada.

„Meil algas innovatsiooni edendamine ühest innovatsiooninõuniku ametikohast, kuid tänaseks on kasvanud eraldi tiimini, mis koosneb erinevatest innovatsiooniga seotud ekspertidest.“

„Meil on ühe aasta tööl olnud arendusjuht, kelle poole me oma ideedega pöördume.“

Samas toodi fookusgrupi intervjuudes välja, et innovatsioon ja uuendusmeelsus võiksid olla osa kõikide töötajate igapäevastest ülesannetest ning eraldi ametikoha loomine innovatsioonispetsialisti nime all võib tekitada vale arusaama, et ainult selle ametikoha töötaja peab olema uuendusmeelne ja teised mitte. Samuti tuli intervjuude vastustest esile, et innovatsioon ei peaks olema eraldiseisev tegevus, vaid see võiks olla loomulik osa igapäevatööst, tavapärane mõtteviis kõikide ülesannete täitmisel. Sellisel juhul ei olegi eraldi vaja toonitada innovatsiooni ning sellega tegelemist.

„Meil ei ole ühtegi spetsiifilist ametikohta, kes tegeleks innovatsiooniga, sest me usume, et innovatsioon võiks tulla hästi paljude inimeste seest. Meil on aga valdkondade arendusjuhid.“

„Me võtame innovatsiooni kui loomulikku osa, me tihti ei kutsugi seda innovatsiooniks.“

„Omast arust teemegi kogu aeg innovatsiooni, iga päev.“

„Innovatsioon peaks saama olemuslikuks osaks kõikide teenustega tegelemisel. Kui innovatsioonist räägitakse kui millestki eraldiseisvast, jääb ta võõraks ja võib hakata ühel hetkel vastu töötama.“

Ühe innovatsiooni hankimist soodustava tegurina toodi intervjuudes välja, et töötajatel peavad olema teadmised ja oskused innovaatilisi lahendusi otsida, nad peaksid olema uuendusmeelsed ja avatud uutele ideedele. Oluline on töötajate teadmiste suurendamine ning koolituste pakkumine. Selleks võib tellida koolitajaid väljastpoolt, kuid võib välja töötada ka organisatsioonisisese teadmiste edendamise programmi. Lisaks on töötajatel võimalus osaleda organisatsioonivälistel innovatsiooniüritustel, näiteks Riigikantselei innovatsioonitiimi eestvedamisel innosprindid ja innovatsiooniprogrammid (Riigikantselei Uus innovatsiooniprogramm alustab).

„Meie töötasime ise välja arenguprogrammi teenusejuhtidele, kus käsitleme innovatsiooni ja teenusedisaini jm kuni selleni välja, et iga omanik peab kirjeldama, kuhu ta oma teenusega viie aasta pärast jõuda tahab, millised on trendid ning kuidas ta soovitud tulemuseni jõuab.“

„Eraldi innovatsiooniga tegelevat ametikohta meil ei ole, kuid olen ise osalenud erinevatel innoakadeemiate üritustel, kus mitmete riigiasutuste innoakademiad käivad koos ja vahetavad informatsiooni.“

Innovaatilise keskkonna ja innovatsioonihangete üks lahutamatu osi on koostöö, nii organisatsiooni sees kui organisatsioonide vahel, nii pakkujatega kui ka teenuse tarbijatega. Üha rohkem kasutatakse avalikus sektoris teenusedisaini meetodit, mis samuti soodustab innovatsiooni ning kasutab innovaatilist mõtteviisi edendavaid tööriistu. Teenusedisaini põhialuseks on tihe koostöö erinevate osapoolte vahel.

„Hakkasime üha rohkem rõhku panema teenusedisainile ja inimesekesksele lähenemisele ning saime paari pilootprojektiga kiiresti aru, et teenusedisaini meetodeid kasutades tekibki innovatsioon iseenesest.“

„Avaliku sektori probleem on tihti selles, et me oleme tegelikult üsna head probleemi kirjeldamisel, kuid me tahame ka ise lahenduse välja mõelda ning läheme siis seda enda väljamõeldud lahendust hankima. Kuid kui läbi teenusedisaini hakata kasutajatega intervjuusid tegema, siis tahes- tahtmata nügitakse innovatsiooni tegema.“

Innovaatiliste riigihangete oluliseks toetavaks teguriks peeti ka juhtkonna toetust. Koostööd juhtkonnaga toodi välja erineval moel, näiteks on strateegiasse sisse kirjutatud innovatsiooniga tegelemine, millele juhtkond alla kirjutab, või on välja töötatud

majasisene protsess innovatsiooni toetamiseks, mille oluline osa on juhtkonna kaasatus. Mulgan ja Albury (2003) on välja toonud, et avalikus sektoris tuleb tähelepanu pöörata sellele, et kasumi motiivi puudumisel oleks organisatsioonis muid stiimuleid, mis ergutaksid inimesi olema innovaatilised. Selleks võib olla näiteks kaastöötajate tunnustus ja juhtkonna toetus.

„Tuleb luua süsteem, et inimesed saaksid välja pakkuda ettepanekuid ja seal peaks olema taga ka motivatsioonisüsteem. Parimad ideed, mis päriselt ellu viiakse ja organisatsioonile kasu toovad, neid tuleb ka premeerida.“

„Meil on eraldi juhtkonnas loodud teenusedisaini rikastamise töögrupp. Alguses on ideekorje, seejärel võetakse mingi probleem või teema lauale ja rikastatakse seda erinevates ringides kuni juhtkonnani välja.“

„Meid toetas hästi ka organisatsiooni strateegia koostamine, kus strateegia keskmesse sai inimene – nii töötaja kui inimene tänavalt, kes meie teenust kasutab. Ka nutikus ja innovatsioon said samuti strateegiasse sisse kirjutatud ning samuti tööplaanidesse.“

„Innovaatilisus ja innovaatiliste lahenduste väljatöötamine on organisatsiooni kuue suure sihi hulgas.“

Järgmisena arutati, millest tekib üldse soov ja stiimul innovatsioonihankes osaleda ning tellida riigihankega midagi uuenduslikku. Innovatsiooni hankimise ühe põhjusena toodi välja soov eksperimenteerida ning saada innovatsiooni hankimise kogemus. Samuti mainiti erinevaid projekte, mille kaudu sai innovatsioonihangetel osalemiseks toetust, näiteks EAS-i ja ESF-i projektide rahad.

„Eesmärk oli, et teeme ühe korra läbi koos välise partneriga, saame kogemuse ja dokumendid, et edaspidi teadusarendust ja teadustööd läbi innovatsiooni hankida.“

„Vahepeal olid ka ESF-i rahastuse võimalused.“

Enne innovatsioonihanke läbiviimist viiakse tavapäraselt läbi turu-uuring ja intervjuudes toodi välja ka testperioodi kasutamine. Ka kirjanduses on rõhutatud, et igat uut lahendust on vaja enne kasutuselevõtmist katsetada. Innovatsioonihanke puhul on katsetapp eriti tähtis ja seepärast peab hankija võtma selleks piisavalt aega ja kaasama sobival hulgal ressursi.

„Teeme enne hanke läbiviimist alati turu-uuringu ja helistame ise võimalikud pakkujad läbi, keda teame. Lisaks viime läbi testperioodi, kus palume potentsiaalsel pakkujal näiteks mõne kuu vältel oma pakutatav lahendus tasuta läbi viia. Testperioodi tulemustele tuginedes saame palju paremini ka hanke tingimusi koostada.“

Kokkuvõttes tulid intervjuudest esile järgmised innovatsiooni hankimist soodustavad tegurid:

- Innovatsiooni toetav organisatsioonikultuur, mille loomulik osa on pidev uuendamine (majasisesed üleskutsed innovaatilisteks ideedeks, innovatsioon kui loomulik osa igapäevatööst, motivatsioonisüsteem, mis toetab innovatsiooni).
- Eraldi ametikoht, mille eesmärk on innovatsiooni toetada ja innovaatilisi projekte läbi viia (innovatsiooninõunik, arendusjuht, valdkonnajuht).
- Juhtkonna toetus innovatsioonile ja innovaatiliste riigihangete korraldamisele.
- Töötajatele piisavate teadmiste ja oskuste andmine uuenduslikuks mõtlemiseks ja innovatsioonihangete läbiviimiseks – majasiseste ja -välise koolituste pakkumine.
- Pidev koostöö tegemine, sh teenusedisaini meetodi kasutamine tööülesannetes.
- Strateegiasse ja tööplaanidesse innovatsiooni ja innovatsioonihangete läbiviimise sissekirjutamine.
- Lisarahustus innovaatiliste riigihangete läbiviimiseks.
- Enne innovatsioonihanke läbiviimist turu-uuringu ja testperioodi korraldamine.

3.2. Innovatsiooni hankimist piiravad tegurid

Fookusgruppide intervjuudest tuli esile, et üheks innovatsiooni hankimist piiravaks teguriks on, et koostöö avaliku sektori organisatsioonide vahel ning ka tellija ja pakkuja vahel ei ole tihti väga levinud praktika. Samuti ei pruugi olla piisav isegi organisatsioonisisene koostöö. Teooriale tuginedes peaks koostöö eesmärgiks olema uue teadmise omandamine mõlema osapoole jaoks (Edquist ja Zabala-Iturriagoitiaa 2012).

„Enamasti hangime selliselt, et mõtleme lahenduse valmis ning kirjeldame tellijale täpselt, millist lahendust soovime. Kirjutame võimalikult täpselt ette, millist tulemust me ootame.“

„Lootust, et keegi erasektorist teeb maksimumi ja panustab omast heast tahtest rohkem, ma ei ole veel näinud. Kui jätame liiga vabad käed, siis tehakse miinimum. Ja tihtipeale see miinimum ei ole kasutatav.“

„Mõnikord loobitakse kaikkaid kodarasse ka maja sees. Öeldakse, et see on hoopis meie teema ja ära sina sellega tegele.“

Lisaks toodi esile, et ilma juhtkonna toetuseta on praktiliselt võimatu uuendusi läbi viia ja innovatsiooni hankida. Kui tippjuhtkond ei soodusta ja ei näita eeskuju uuendusliku mõtteviisi ning praktikatega, peavad uuendusi soovivad töötajad palju vaeva nägema, et tõestada muudatuse vajadust. See aga pärsib motivatsiooni ja tahet asju teistmoodi teha. Juhtkonna toe puudumine on ka kirjanduses üks enim mainitud barjäär avaliku sektori innovatsioonis ja innovatsiooni hankimisel. Lisaks juhtkonna toele on oluline ka kaastöötajate tugi ja kaasatulemine.

„Tihti on probleem, et juhid filtreerivad väga palju altpoolt tulevat initsiatiivi ära. Kui inimesel ka on mingi mõte, siis öeldakse, et see pole päris see või meil on hoopis mingi parem mõte.“

„Juhtkonna hoiak on hästi oluline. Palju häid ideid jäävad kas juhtkonna tasandile kinni või ei julgegi töötajad üldse ettepanekuid teha.“

Tuleb aga ka arvestada, et inimesed on erinevad ning kõik töötajad ei soovi olla ega peagi olema pidevalt uuenduslikud.

„Paljud töötajad ei tahagi või ei oskagi uuenduslikkusega kaasa minna.“

„Innovatsioon on korrutis juhust ja töötajast. Kui ükskõik kumb teguritest on 0, siis sealt innovatsiooni ei tule.“

Intervjuudest tuli esile, et oma eripära on nendel organisatsioonidel, kes tegelevad kesksete lahenduste pakkumisega. Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus organisatsioon, kes keskseid teenuseid pakub, on uuendusteks valmis ning teeb ettepaneku hankida midagi uuenduslikku, kuid teenuse tellija ei ole muutusteks valmis. Üldiselt on siis lähtunud tellija soovist ning jäädud vähem innovaatilise lahenduse juurde, kuid samal ajal on kesksete teenuste pakkujad jätkanud ka uudemate lahenduste tutvustamist ja selgitamist.

„Mõnikord on takistuseks see, et osa teenuseid on meie enda omad, kuid osasid pakume mitmetele organisatsioonidele keskselt. Sellistel juhtudel võime ise innovatsiooniks valmis olla ja oma majas seda ka kasutada, kuid teised osapooled, kellele keskselt teenust pakume, ei ole veel uuendusteks valmis.“

„Meil on raskem oma tellijaid veenda enamuse ajast, et nad pigem vaataksid näiteks innovatsioonipartnerluse kui hankemenetlusliigi poole, sest hankespetsialistidena anname endale aru, mida see protsess endast kujutab. See tähendab, et peab olema väga palju kannatlikkust ja aega, et sellist asja teha.“

„Meil oli üks suur innovaatiline hange, mille pidime eelmisel aastal tühistama erinevatel põhjustel, kuid peamiseks põhjuseks oli tegelikult see, et organisatsioon ei olnud selliseks hankeks ja sellist viisi lähenemiseks valmis.“

Cinar *et al.* (2019) empiirilises analüüsis oli üks olulisi organisatsioonisiseseid barjääre ressursside puudumine, sealhulgas nii raha, aja kui IT-taristu. Kõikide nende tegurite puudumist toodi ka intervjuudes välja innovatsiooni hankimist takistavate teguritena. Eriliselt toodi välja ajapuudust.

„Tihti rahastuse ja kiiruse taha jäävad asjad. Kui öeldakse, et aasta lõpuks peab valmis olema, on juba hilja hakata innovatsiooniga tegelema..“

„Protsess on pikk. Kui muudatused on suured, siis raha leidmine ja muud asjad võtavad aega.“

„Tavapäraselt jõuab hange sulle lauale suht viimasel minutil, siis lähedki avatud hanke menetluse peale, sest kõik muud praktikad võtavad nii palju aega.“

„Riigisektoris kõige suurem takistus on aeg. Kui lähed innovatsiooni hankima, siis sul peab olema eraldi inimene, kes kogu aeg tegeleb sellega. Kui sul on kõik muud tööasjad ka seal juures, siis see lihtsalt venib nii pikaks ja keegi kuidagi ei taha sellist asja lisaks enda töölauale võtta.“

„Kokku võttis protsess aasta aega, et osaleda ideekonkursil. Sellel inimesel peaks olema oma tööplaanis eraldi koht tööplaanis, et ta osaleb sellistel riigihangetel ja tegeleb innovatsiooniga.“

Avalikus sektoris tehakse palju tegevusi välisvahendite toel ning sel puhul on etteantud kriteeriumid jäigad ja ei soodusta innovatsiooni.

„Näiteks ESF-i vahenditest innovatsioon rahastamine eeldab, et pärast on olemas tulemused ja need peavad ka olema realiseeritud. Välisvahendite rahastuse puhul puudub see võimalus, et proovisime, aga ei õnnestunud. Sel juhul peame raha tagasi maksuma.“

Hirm ebaõnnestuda ning risk soovitud tulemust mitte saavutada võib avalikus sektoris osutada määravaks, kas innovatsiooni hankida või mitte. Intervjuudes toodi esile avaliku sektori innovatsiooni paradoks – ühest küljest tuleb väga täpselt järgida seadusandlikku raamistikku, sest üks väike eksimus võib tähendada suurt kahju, kuid teisest küljest on innovatsiooni lahutamatu osa katsetamine ja ebaõnnestumine.

„Kartus ebaõnnestuda on see, mis pärsib päris palju.“

„Riskid on liiga suured, et minna midagi tundmatut hankima.“

„Avalikus sektoris oleme harjunud, et peame mingi asja koju tooma.“

„Avalikus sektoris on tihti kahe väga äärmusliku maailma põrkumine – ühest küljest pead oma töös väga täpselt seaduseid järgima ja tegutsema etteantud raamistikus, sest iga väikseimgi eksimus võib suure ja olulise töö sekundiga nullida. Teisest küljest eeldab innovatsioon, et võid ka eksida ja ebaõnnestuda.“

„Jõudsime oma aruteludes sinnamaani, et asi tundus liiga keeruline, et panna asutuse poolt raha ja riskida sellega, et lõpuks midagi ei tule.“

Probleemkohana toodi ka välja, et ei saada täpselt aru, mis on üldse innovaatiline hange. Kas innovaatiline peab olema hankeprotsess või tulemus peab olema innovatsioon ehk midagi uut. Segadust tekitab ka statistika kogumine (kas teha riigihangete registris linnukene kasti „Kasutatud on innovaatilisi aspekte“ või mitte). Osalejate vastustest ilmnes, et nende hinnangul on innovatsioonihange midagi väga keerulist ja ebamäärast ning pigem ei julgeta erinevaid hankemenetluse liike proovida. Kõige enam oli osalejatel avatud hankemenetlusel osalemise kogemusi.

„Probleem ongi selles, et hankijatel puudub kogemus ja seda menetlusliiki ei julgeta kasutada. Meie võtsime ka eksperimendi korras ette, ebaõnnestusime ja kohe uut järgi tegema ei kipu.“

„Kus see linnuke külge pannakse, et see on innovaatiline riigihange?“

„Pigem minnaksegi avatud menetluse teed sellepärast, et lõpptulemus on selge ja siis on lihtsam hankida.“

„Innovatsioonihangetega on palju halli ala ja subjektiivsust. Hangitakse ju majanduslikult soodsaimat pakkumist, mis hõlmab suures osas ka kvaliteedi hindamist, mis igal juhul alati on natuke kas hägune või subjektiivne. Näiteks ESF-hangetega on päris keeruline võistlevat dialoogi või innovatsioonipartnerlust läbi viia ja teha seda niivõrd läbipaistvalt, et subjektiivsust vähendada miinimumini. See on hankimise juures päris keeruline etapp.“

Oli ka näide, kus ühe innovaatilise taotlusvooru raames pakuti välja probleem, kuid saadi vastus, et lihtsalt probleemiga ei tasu tulla, vaid peab olema tehtud eelanalüüs ning täpselt teadma, millist lahendust soovitakse. Vastajad tõid välja ebameeldiva kogemuse ning rohkem ei julgeta proovida.

„Esitasime konkursile ühe konkreetse probleemi koos kirjeldusega soovitud tulemusest, aga see lõppes sellega, et meile öeldi, et peate ise täpselt teadma, mida tulete hankima. Lihtsalt probleemiga ei tasu meie juurde tulla. See oli ebameeldiv kogemus.“

Takistusena toodi lisaks välja, et juhul kui sõlmitakse esimene hange parima pakkujaga ja tehakse head koostööd, siis järgmisel hankel teeb tihti keegi alapakkumise ning koostööd tuleb alustada otsast peale.

„Kogemus on see, et järgmisel korral teeb keegi alapakkumise ning seetõttu tuleb valida keegi teine ning uue pakkujaga kõike otsast pihta alustada. Kuna tarkvara lahenduste puhul tihti ütleb uus tegija, et eelmine on teinud kõike valesti ja kõike tuleb otsast peale alustada.“

Sellele vastukaaluks toodi ühe riskina välja vastupidine olukord, kus keerukamate projektide puhul ongi ainult üks pakkuja. Ühest pakkujast sõltuvusse jääda on aga väga riskantne. Samuti on kasutajad harjunud mingi lahendusega ning ootus on, et uus lahendus oleks sellega sarnane. See võib jällegi pakkujate vahetamist piirata või selle keerulisemaks muuta.

„Oleme väike turg ja ega meil suuri pakkujaid väga ei ole ning vähe on ka neid, kes tahavad siia kohapeale tulla.“

„Oleme keerukuses sellega, et kuidas vältida seda, et jääme aastateks ühe lahenduse ja pakkuja külge.“

Piiranguid võib tulla ka väljastpoolt, näiteks muudatus Euroopa Liidu regulatsioonides, mille jõustumine mõjutab ka Eesti seadusandlikku raamistikku.

„Soovisime muuta isikut tõendavate dokumentide väljaandmist inimesele mugavamaks, kuid protsessi käigus muutus Euroopa Liidu direktiiv, mis ütles, et ID-kaardi väljastamisel peab hakkama hõivama biomeetriat ehk sõrmejälgi. Seda kuidagi kaugelt teha ei saa.“

Samuti mõjutavad keskvalitsuse tasandi organisatsioonide tööd Vabariigi Valitsuse otsused ning poliitilised suunad. Näiteks pidev surve vähendada avaliku sektori teenistujate arvu võib tähendada oluliste ametikohtade koondamist ning tihti võivad osutada koondatuks just need ametikohad, kus tegeletakse arendustööga, sest tavatööd tegemata jätta ei ole võimalik.

„Olime teinud kõvasti eeltööd ja otsustasime minna EAS-iga koostöös ideekorjesse. Viimasel hetkel tuli juhtkonnast teade, et avaliku sektori kärpe tõttu tuli teha otsus koondada projektijuht ning protsessiga jätkata ei olnud võimalik.“

Intervjuudest tuli takistava tegurina esile ka hirm selle ees, et ei teata täpselt, mida hangitakse – kuidas tagada läbipaistvus ja piisav paindlikkus kõikidele osapooltele?

„Innovatsioonihangetes on palju halli ala ja subjektiivsust. On päris keeruline viia läbi võistlevat dialoogi, läbirääkimistega hanget või innovatsioonipartnerlust niivõrd läbipaistvalt, et subjektiivsust vähendada miinimumini.“

„Innovatsioonihanke puhul on ka ebakindlus selle osas, et me ei tea, mida me saame. Kui me ei tea, mida me saame, siis me ei julge seda ka hankima minna. Tahame ikkagi teada, mis see lõpptulemus on.“

Innovatiivsete lahenduste ostmisel on suur osa sõlmitaval lepingul, et selle tingimused soodustaksid innovatsiooni, mitte ei pärsiks seda. Lepingutingimuste määramisel on oluline pöörata tähelepanu tähtajale, makse- ja garantiitingimustele ning poolte vastutusele. Intervjuudest tuli esile, et lepingu tegemine on keeruline ning väga ajamahukas.

„Tavatüüphanke tingimustega innovatsiooni hankima ei lähe, vaid igal juhul on vaja riskide vähendamist, paindlikkust ja vastutuse võtmist mõlemale osapoolele. Lepingu tegemine on päris korralik väljakutse.“

„Taotluse kirjutamine EAS-i ja toetuse saamine oli lihtne, võrreldes sellele järgnenud hankeprotsessi läbiviimisega.“

„See on kõik nii kohutavalt ajamahukas.“

„Hange oli vist halvasti ette valmistatud, kuigi tegime seda koos EAS-iga. Pakkumised, mis tulid, ei vastanud meie hankekriteeriumitele. Me ei saanudki pakkumisi hinnata ega auhinnarahasid välja maksta.“

„Ongi väga raske olla kahes positsioonis korraga. Kui oled sisuinimene selles konkreetses valdkonnas ja samal ajal olla riigihangete spetsialist, see on väga keeruline. Riigihangete seadus läheb ka järjest keerulisemaks.“

Esile toodi ka riigisektori eelarvestamise eripära, kus plaane tehakse tihti lühiajaliselt ning ainult käesolevat perioodi silmas pidades. Puudub kindlus, millised otsused tehakse järgmise eelarveprotsessi raames.

„Enamasti elatakse ja tehakse plaane riigieelarvest riigieelarveni. Sellises raamis on keeruline pikaajaseid plaane ja otsuseid teha.“

Toodi ka välja, et hankijatel puudub innovatsiooni hankimise kogemus ning kuna see kõik tundub liiga keeruline, ei julgeta ka proovida. Samuti tulid esile ebaameeldivad kogemused, kus innovatsiooni hankimise protsess võeti ette, tehti pikk eeltöö ja pandi palju ressursi hanke läbiviimiseks, kuid tulemusi erinevatel põhjustel ei tulnud. Sellistel juhtudel ei oldud lähiajal valmis uuesti proovima, vaid sooviti võtta aega, et kogemusest järeldused teha.

„Probleem ongi selles, et hankijatel puudub kogemus ja seda menetlusliiki ei julgeta kasutada. Meie võtsime ka eksperimendi korras ette, ebaõnnestusime ja kohe uut järgi tegema ei kipu.“

„Pigem minnaksegi avatud menetluse teed sellepärast, et lõpptulemus on selge ja siis on lihtsam hankida.“

„Selleks, et innovatsioonihange töötaks, tuleb väga põhjalik ettevalmistus majas teha. Hetkel me ei lähe rohkem innovatsioonihankega hankima.“

Kokkuvõtteks tulid intervjuudest esile järgmised innovatsiooni hankimist piiravad tegurid:

- Koostöö puudulikkus, nii majasisene, avaliku sektori organisatsioonide vahel kui ka tellija ja pakkuja vahel.
- Juhtkonna toetus on vähene või puudub. Juhid filtreerivad ära altpoolt tuleva initsiatiivi.
- Kõik töötajad ei soovigi olla uuenduslikud ning paljud ei mõista muudatuste vajalikkust.
- Keskseid teenuseid pakuvad organisatsioonid peavad lähtuma telliva organisatsiooni soovidest ning paljud ei soovi veel lahendusi tellida innovaatilise hankega.
- Organisatsioon ei ole valmis innovatsioonihankega kaasnevateks uuendusteks ja muudatusteks.
- Töötajatel ei ole ette nähtud aega innovatsiooniga tegeleda ja innovatsioonihankeid läbi viia.
- Innovatsioonihanke protsess oli fookusgrupis osalejate hinnangul väga pikk ja keeruline.
- Välisvahendite jäigad kriteeriumid, mille vastu eksimisel tuleb raha tagasi maksta.
- Suur hirm ebaõnnestumise eest. Avaliku sektori paradoks: ühest küljest võib väike eksimus tuua kaasa suure kahju, teisest küljest on innovatsiooni lahutamatu osa eksimine ja ebaõnnestumine.
- Fookusgruppide vastustest tuli esile, et inimestel on segadus, mis on üldse innovaatiline riigihange ja mida käsitletakse innovaatilise riigihankena.
- Keerukamate projektide puhul ei ole pakkujaid või on ainult üks pakkuja ning puudub konkurents. Või teistpidi, ei ole võimalik projekti jätkata eelmise pakkujaga, kuna keegi teeb soodsama pakkumise ning koostööd tuleb alustada otsast peale.
- Väljastpoolt piirangud, näiteks muutused EL-i regulatsioonides või poliitilised muudatused.

Intervjuude lõpuosas tõid osalejad välja erinevaid ettepanekuid, kuidas innovatsioonihangete kasutamist oleks võimalik suurendada. Näiteks toodi esile vajadus suurendada organisatsioonis töötajate teadmisi ja oskusi, et oleks inimesi, kes oskaksid vajalikke materjale ette valmistada.

„Meil küll EAS-i infokirjad liiguvad majas ringis ja aeg-ajalt tuleb mõtteid, et ühte või teist infotundi minna kuulama. Aga lõplik hankimine on nii keeruline ja kuna see jääb asutusele endale teha, siis kogu kompetents ja teadmine, kuidas hankimist teha, peab tulema asutusest endast. Seda täna veel ei ole.“

Tehti ka ettepanek, et hankekirjeldused koos protsessiga võiksid olla avalikult nähtavad, samuti soov näha avalikult tagasisidet riigihangete registris olevatele innovatsioonihangetele – mis on hästi, millele on vaja rohkem tähelepanu pöörata. Ka kogemuslugude jagamist soovitati teha rohkem, et just need inimesed, kes on ise innovatsioonihanke läbi viinud, esineksid ja räägiksid oma kogemuslugu.

„Meil algaks see sellest, et ma läheksin kuskile veebilehele ja vaataksin ühte näidis hankekirjeldust selle kohta, kuidas hankekirjeldus koos oma protsessiga välja näeb. Kas mingi konkreetne näide või vähemalt mingi näidis mall.“

„Hea oleks näha otse ka riigihangete registrist lugusid, mis hästi ja mis halvasti. Et oleks mingisugune tagasisidestamine hankele. Teinekord loeks küll infot, mis hästi või halvasti läks või mida teha teisiti.“

Lisaks nõustusid kõik intervjuudes osalejad ettepanekuga, et kogu innovatsiooni hankimise protseduur peaks olema hankija jaoks lihtsam.

„Kindlasti julgetaks katsetada erinevaid menetlusi rohkem, kui protseduur muutuks ka hankija vaates lihtsamaks.“

„Nüüd vist EAS pakub innovatsioonihanke läbiviimise tuge hankespetsialistide ja juristide poolt. See on kindlasti hästi tervitatav lähenemine, mis võib-olla aitab ka hankeid rohkem korraldada.“

Toodi välja, et tulevikus võiks kaaluda rohkem ka teenuste osutamise hankimist, mitte ainult konkreetse toote või tulemuse hankimist.

„Tuleviku mõttes võiksimegi äkki vaadata rohkem teenuse hankimist, mitte mingisuguse toote või tüki hankimist. Ma ei ole kuulnud, et seda väga palju tehtud oleks, aga kogu maailm liigub üha rohkem teenusepõhise juhtimise suunas. Võib-olla ka vaadata hangete raames seda, et me lähemegi hankima mingit teenust järgmiseks 5 aastaks. Et me ei osta teenust endale, vaid keegi pakub meile seda teenust.“

Intervjuudest tuli esile, et avaliku sektori innovatsiooni vähese hankimise põhjuseks ei ole ainult rahapuudus, vaid puudu on oskusest probleemi õigesti defineerida ning seda rohujuure tasandilt lahendada hakata. Seejuures tehti ettepanek, et rohkem võiks panustada kesksesse innovatsiooni toetavate projektide rahastamisse, näiteks Riigikantselei korraldatavad innovatsiooniprojektid. Sarnaseid ettevõtmisi ja üleskutseid võiks olla rohkem.

„EAS pakub rahalist toetust innovaatiliste riigihangete tellimiseks, kuid kogu protsess hakkab pihta palju madalamalt rohujuure tasandilt. Puudub oskus ja know-how, kuidas konkreetse probleemi lahendamisega innovaatiliselt tegeleda.“

„Oleks vaja panustada palju rohkem kesksete innovatsiooni toetavate projektide rahastamisse, mitte konkreetse innovatsioonihanke korraldamisse. Näiteks Riigikantselei korraldatavad innoprojektid peaksid olema riigi poolt keskselt rahastatud ning selliseid projekte võiks olla palju rohkem, et kõik huvilised saaksid osaleda.“

„EAS ei peaks proovima oma olemasolevat toodet riigisektori asutustele „maha müüa“, vaid peaks uurima, mille järgi avalikus sektoris tegelikult vajadus on, mis aitaks päriselt innovatsiooni edendada.“

3.3. Analüüs ja ettepanekud innovatsiooni hankimise edendamiseks

Tulenevalt magistritöö teoreetilises osas kujundatud mudelist innovatsiooni hankimist soodustavatest ja piiravatest teguritest, analüüsitakse empiirilise osa tulemusi innovatsiooni hankimist mõjutavatest teguritest lähtuvalt. Peatüki lõpetuseks esitatakse konkreetsed ettepanekud innovatsiooni hankimise soodustamiseks, tuginedes teooriale ning empiirilise osa tulemustele ja analüüsile.

Nagu ka teooriast esile tuli, ei ole innovatsiooni hankimine seotud ainult hanke läbiviimise protseduuriga, vaid innovatsioonihanked on osa avaliku sektori innovatsioonist laiemalt ning innovatsiooni hankimiseni jõudmiseks peab organisatsioon

ja selle kultuur olema valmis innovatsiooniga tegelemiseks ja uuendusteks (Cinar *et al.* 2019). Organisatsioonikultuur peab olema innovatsiooni ja innovaatilist mõtlemist soodustav ning looma vajalikud eeldused ja tingimused, et innovatsiooni hankimine saaks osaks tavapärasest praktikast tavaliste hangete läbiviimise kõrval. Selleks on lisaks välistele teguritele oluline üle vaadata organisatsioonisiseseid tegureid, mis mõjutavad innovatsiooni hankimist.

Töökultuur. On oluline, et organisatsioon ei oleks liialt bürookraatlik ja ülevalt-alla juhtimisega (Euroopa Komisjon 2021). Oluline on see, kuidas inimesed organisatsioonis suhtlevad, mil moel neid toetatakse ja motiveeritakse uusi ideid otsima ja katsetama. Organisatsioonis võib olla innovatsiooni edendamiseks eraldi ametikoht, kelle ülesanne on toetada innovaatiliste projektide ellukutsumist või on innovatsiooni hankimine näiteks sisse kirjutatud asutuste strateegiatesse ja tööplaanidesse.

Mitmes empiirilises intervjuus osalenud organisatsioonis olid häid näiteid innovatsiooni edendavatest tööprotsessidest. Näiteks korraldati ühes organisatsioonis kõikide töötajate osalusega ideede *Häkaton*, millest kasvas välja vabatahtlik juhtrühm, kes kord kvartalis kogub ja analüüsib töötajate uuenduslikke ideid. Teises organisatsioonis küsiti kõikidelt töötajatelt ideid, kuidas tööprotsesse lihtsamaks ja odavamaks teha. Lisaks näide bürokraatia vähendamise ettepanekute kogumisest. Kõik need on head näited töökultuurist, kus kaasatakse töötajaid ning antakse kõigile võrdne võimalus uusi ideid välja pakkuda.

Ühes organisatsioonis oli eraldi innovatsioonitiim, mis koosnes innovatsiooniga seotud ekspertidest. Mitmes intervjuus osalenud asutuses on tööl arendusjuhid, kelle poole innovaatilise idee või projektiga pöörduda, et saada tuge projekti elluviimiseks. Lisaks oli ühes organisatsioonis loodud teenusedisaini rikastamise töögrupp, kus erinevate idee rikastamise etappide läbimise järel jõuab mõte välja juhtkonnani ja positiivse otsuse korral aidatakse leida ka rahastus idee elluviimiseks. Need kõik on head näited innovatsiooni toetavast töökultuurist, mis annab hea aluse ka innovatsiooni hankimise soodustamiseks.

Intervjuudest joonistus veel välja, et innovatsioon ei peaks olema eraldiseisev tegevus, vaid see võiks olla loomulik mõtteviis kõikide ülesannete täitmisel. Sellisel juhul ei olegi eraldi vaja toonitada innovatsiooni ning sellega tegelemist. Nii teooriast kui ka

empiriilistest intervjuudest tuli esile ka see, et innovatsiooni vajadus võib tulla nii seestpoolt (töökultuuri üheks osaks on pidev uuendamine) kui ka väljastpoolt, kui keskkond ja ühiskonna ootused muutuvad.

Juhtkonna toetus. Juhtkonna toe puudumine on kirjanduses üks enim mainitud barjäär avaliku sektori innovatsioonis ja innovatsiooni hankimisel. Tippjuhtkond peab seadma innovatsiooni organisatsiooni keskmesse ja looma sellekohase strateegia. (EAS 2016) Juhtkonna positiivne toetus ja tugi aitab innovatsiooni edendamisele kaasa ning teistpidi, piirangud ja takistused pärsivad väga tugevalt innovatsiooni, sealhulgas innovatsiooni hankimist. Näiteks fookusgruppide intervjuudes töid mitmed esindajad esile, kuidas juhid võivad takistada altpoolt tulevat initsiatiivi, kuna töötajate ideid ei kuulata. Tihti ei olegi töötajatel kuhugi pöörduda oma uuenduslike ideedega, kuna puudub innovatsiooni toetamise süsteem. Ka Mulgan ja Albury (2003) väidavad, et avalikus sektoris on oluline pöörata tähelepanu sellele, et kasumi motiivi puudumisel oleks organisatsioonis muid stiimuleid, mis ergutaksid inimesi olema innovaatilised, näiteks juhtkonna toetus ja kaastöötajate tunnustus.

Empiriilistest intervjuudest tuli esile mitmeid näiteid, kus innovatsioon on sisse kirjutatud asutuse strateegiatesse ja tööplaanidesse. Sellisel juhul kinnitavad juhid ka oma allkirjaga, et innovatsioon on osa töökultuurist ning sellega on oluline tegeleda. Kuid strateegiatest veelgi olulisem on see, et juhid toetaksid innovatsiooni oma tegude ja eeskujuga.

Nii eesmärkide ebaselgus kui ka juhtkonna liialt ambitsioonikad eesmärgid on innovatsiooni takistavad tegurid (Cinar *et al.* 2019). Näiteks oli üks organisatsioon sunnitud innovaatilise hanke lepingu katkestama, kuna protsessi käigus sai üha selgemaks, et organisatsioon ei ole tegelikult selliseks uuenduseks valmis. Seetõttu on eriti oluline enne innovatsiooni hankimise protsessi alustamist eesmärgid läbi mõelda ja veenduda, et organisatsioon ka tegelikult uuendustega kaasnevateks muutusteks valmis on ning seejärel teha vajalikud tegevused organisatsiooni vastavale tasemele viimiseks.

Riskikartlikkus ja luba eksida. Uuenduslike asjade, teenuste või protsesside hankimisega kaasneb alati risk, et soovitud tulemus jääb mingil põhjusel osaliselt või täielikult saavutamata. Oluline on, et hankijatel oleks võimalus ja vabadus võtta riski ilma, et neid süüdistataks hiljem raha ebasihipärasel kasutamises (Euroopa Komisjon 2021). Ka intervjuudes tuli riskikartlikkus palju esile – ühest küljest võib väike eksimus avalikus

sektoris tuua kaasa suure kahju, kuid teisest küljest on innovatsiooni lahutamatu osa eksimine ja ebaõnnestumine. Intervjuudes toodi välja, et suur hirm ebaõnnestumise ees pärsib väga palju. Samuti on avalikus sektoris harjutud, et kindlasti peab saavutama positiivse tulemuse.

Koostöö. Innovatsiooni ja innovaatiliste hangete lahutamatu osa on koostöö – nii organisatsiooni sees kui organisatsioonide vahel, nii pakkujatega kui ka teenuse tarbijatega. Avalikus sektoris üha rohkem kasutust leidev lähenemine on teenusedisaini meetod, mis oma olemuselt soodustab innovatsiooni ning kasutab innovaatilist mõtteviisi edendavaid tööriistu. Ka teenusedisaini aluseks on eelkõige koostöö erinevate poolte vahel. Ühe fookusgrupi intervjuul osaleja hinnangul on teenusedisaini meetodi kasutamise vältimatuks tagajärjeks innovatsioon, sest erinevate osapooltega suheldes tuleb alati ideid, kuidas asju paremini ja efektiivsemalt teha.

Innovatsioonihankes on eriti oluline koostöö pakkujatega ning seda nii enne hankimist kui ka kogu innovatsioonihanke vältel. Innovatsiooni loomisel ja elluviimisel on oluline olla oma partneritega pidevalt suhtluses ning omada ühist arusaama, kohandades protsessi käigus vajadusel tegevusi. Empiirilistes intervjuudes mainiti koostöö aspekti võrdlemisi vähe. Toodi esile koostöö pakkujatega, seda just turu-uuringute etapis, kuid organisatsioonisisest koostööd või info vahetamist avaliku sektori organisatsioonide vahel mainiti väga vähe.

Teadmised ja oskused. Üks väga oluline innovatsiooni hankimist soodustav tegur on seotud töötajatega: neil peaksid olema innovaatiliste lahenduste otsimiseks vajalikud teadmised ja oskused, nad peaksid olema uuendusmeelsed ja entusiastlikud. Oluline on töötajate teadmisi suurendada ning pakkuda erinevaid koolitusi. Ka intervjuudest tuli esile, et töötajatele pakutakse nii organisatsiooniväliseid koolitusi kui ka organisatsioonisiseseid koolitusprogramme. Samuti mainiti mitmel korral Riigikantselei innovatsioonitiimi ja osalemist seelses innovatsiooniprojektis või -sprintis. Samuti toodi välja vajadus selliseid keskseid programme riiklikult rahastada, et rohkem soovijaid saaks osaleda.

Aeg ja raha. Oluline on arvestada lisanduva töökoormusega, mis uuendustega võib kaasneda. Üks peamisi takistusi innovatsiooni hankimisel on ka ressursside, peamiselt raha, aja ja IT-taristu puudumine. (Cinar *et al.* 2019) Kõik need probleemid tulid väga

selgelt esile ka empiirilistes intervjuudes, kus toodi korduvalt välja vajadus nii rahalise kui ajalise ressursi järele, et oleks võimalik innovatsiooniga tegeleda. Oma tavatööülesannete kõrvalt innovaatiline riigihange ette võtta oli kõikide vastajate sõnul praktiliselt võimatu. Sama probleem tuli esile ka hiljuti läbiviidud uuringus kohalike omavalitsuste tasandil innovatsiooni hankimisel – innovatsiooniprojekte nähakse väga ajamahukatena ning nende läbiviimiseks vajatakse täiendavat tööjõudu (Köpper 2019).

Innovatsioonihangete reeglid ja protseduurid. Arvestades innovatsioonihanke erisusi, tuleb hankijal lisaks hankealastele teadmistele tagada algusest peale nii hea projektijuhtimine kui ka õiguspädevus, eriti lepingute valdkonnas (EAS 2016). Fookusgruppide intervjuudes toodi esile, et innovatsioonihanke lepingu tegemine on väga keeruline väljakutse. Tihti ei ole valdkonna sisuainimesel vajalikke oskusi ja aega, et võtta enda lauale ka keerulise ja pikka aega kestva, erinevaid osapooli hõlmava, innovatsioonihanke läbiviimine. Avalikus sektoris tehakse palju tegevusi ka välisvahendite toel ning sel puhul on samuti etteantud kriteeriumid väga jäigad.

Poliitika, seadusandlus ja EL-regulatsioonid. Piiranguid võib tulla ka väljastpoolt, näiteks muudatused Euroopa Liidu regulatsioonides, mille jõustumine mõjutab ka Eesti seadusandlikku raamistikku. Fookusgrupi intervjuu ühes näites sooviti lihtsustada ID-kaardi väljastamise protsessi, kuid tegevuste jooksul muutus Euroopa Liidu direktiiv selliselt, et protsess muutus hoopis keerukamaks. Samuti mõjutavad keskvalitsuse tasandi organisatsioonide tööd Vabariigi Valitsuse tehtud otsused ning poliitilised suunad. Näiteks pidev surve avaliku sektori teenistujate vähendamiseks tähendab valusaid otsuseid ka koondamise osas ning tihti võivad osutada koondatuks inimesed, kes tegelevad arendustööga, sest tavapärast tööd tegemata ei ole võimalik jätta (ühe fookusgrupi intervjuus osaleja reaalne näide). Ka riigihangete seadus on reguleeritud Euroopa Liidu direktiividega, mistõttu ei ole seadusandluse paindlikumaks muutmine vaid Eesti pädevuses (Köpper 2019).

Takistusena toodi intervjuudes lisaks teoorias nimetatule välja, et võiks olla võimalus, et kui sõlmitakse esimene hange parima pakkujaga ja tehakse head koostööd, siis oleks võimalus ka järgmistel hangetel sama pakkujaga jätkata. Kogemus on aga see, et järgmisel korral teeb keegi alapakkumise ning seetõttu tuleb uue pakkujaga kõike otsast

pihta alustada. Tarkvara lahenduste puhul ütleb uus tegija tihti, et eelmine on teinud kõike valesti ja tuleb otsast peale alustada.

Sellele vastukaaluks toodi ühe riskina välja, et keerukamate projektide puhul ongi ainult üks pakkujat, kellega tuleb aegade lõpuni koostööd teha. Ühest pakkujast aga sõltuvusse jääda on väga riskantne. Samuti on kasutajad harjunud mingi lahendusega ning ootus on, et uus lahendus oleks sellele sarnane. See võib jällegi piirata ja keerulisemaks muuta pakkujate vahetamise.

Empiirilistest intervjuudest tuli lisaks esile segadus „innovatsioonihanke“ mõistega. Kas innovaatiline peab olema hankeprotsess või tulemus peab olema innovaatiline? EAS-i innovatsioonihangete juhendile (2016) tuginedes on innovatsioonihange üldmõiste, millega viidatakse erinevatele innovatsiooni edendamise võimalustele erinevat liiki hangete kaudu. Innovatsioonihange võib ka toimuda etapiliselt ning riigihankele võib eelneeda etapp, mille eesmärk on saada ideid või töötada välja innovatiivse lahenduse prototüüp.

Segadust tekitab ka statistika kogumine (kas teha riigihangete registris linnukene „Kasutatud on innovaatilisi aspekte“ või mitte). Intervjuude vastustest ilmnes, et osalejate hinnangul on innovatsioonihange midagi väga keerulist ja ebamäärast ning pigem ei julgeta erinevaid hankemenetluse liike proovida. Kõige enam oli osalejatel kogemust avatud hankemenetlusel osalemisega.

Intervjuudest tuli esile, et omaette eripära on nendel organisatsioonidel, kes tegelevad kesksete lahenduste pakkumisel. Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus organisatsioon, kes keskseid teenuseid pakub, on uuendusteks valmis ning teeb ettepaneku hankida midagi uuenduslikku või teha asju uut moodi, kuid teenuse tellija ei ole veel selliseks muutusteks valmis. Sellistel juhtudel on üldiselt lähtutud tellija soovist ning jäädud vähem innovaatilise lahenduse juurde, kuid kesksete teenuste pakkujad on jätkanud uute lahenduste tutvustamist ja selgitamist.

Fookusgruppide sihtgruppide vastuste vahel olulisi erinevusi ei olnud, esile tulid sarnased innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid, mis vastasid ka teooriast esile tulnud teguritele. Teooriale lisaks toodi intervjuudes välja rohkem piiravaid tegureid pakkujatega seoses – näiteks on piiranguks pakkujate vähesus või teistpidi, kui ei ole võimalik juba hästi toimunud koostööd pakkujaga järgmistes etappides jätkata.

Teooriast ning empiirilise uuringu tulemustele tuginedes tehakse järgmised ettepanekud innovatsiooni hankimise soodustamiseks Eesti keskvalitsuse tasandil:

1. Pöörata rohkem tähelepanu organisatsioonide töötajate teadmiste ja oskuste suurendamisele innovatsiooni hankimise vallas, et oleks inimesi, kes oskaksid ja kelle tööülesanded näeksid ette innovatsiooni hankimisega tegelemist.
2. Juhtkonna tugi innovatsiooni hankimisel on võtmetähtsusega – kui seda ei ole või on tugi vähene, tuleb organisatsiooni sees läbi mõelda, kuidas juhtide kaasatust ja toetust suurendada.
3. Jagada rohkem innovatsiooni hankimisega seotud informatsiooni ning julgustada organisatsioone jagama innovatsiooni hankimisel saadud kogemusi.
4. Lisada EAS-i kodulehele hankekirjelduste näidised koos protsessikirjeldusega ning teha riigihangete registris kättesaadavaks tagasiside registris olevate innovatsioonihangete kohta – mis on hästi, mis võiks olla paremini.
5. Lihtsustada innovatsiooni hankimise protseduuri lepingu koostamise osa. Pakkuda rohkem õiguslikku tuge valdkonna sisueksperteridele lepingu koostamisel ja täitmise järgimisel.
6. Pöörata rohkem tähelepanu koostöö suurendamisele keskvalitsuse tasandil – nii organisatsioonide sees, avaliku sektori organisatsioonide vahel (praktikate ja kogemuste jagamine) kui ka hanke tellijate ja pakkujate vahel. Koostöö peab saama avaliku sektori loomulikuks osaks.
7. Suurendada riiklikult rahastatavate innovatsiooni edendavate programmide ja projektide arvu ning viia läbi rohkem sarnaseid üritusi nagu Riigikantselei Innovatsioonitiimi eestvedamisel innovatsioonispriidid ja -programmid.
8. Tulevikus kaaluda rohkem ka teenuste osutamise hankimist, mitte ainult toodete või tulemuste hankimist.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli uurida, millised tegurid soodustavad ja millised piiravad innovatsiooni hankimist Eesti keskvalitsuse tasandil ehk ministeeriumides ja nende valitsemisalade asutustes. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised uurimisküsimused:

- Mis on innovatsioon ja innovaatilised riigihanked?
- Millised tegurid takistavad ja millised soodustavad innovatsiooni hankimist avalikus sektoris, tuginedes teoreetilisele kirjandusele?
- Millised on Eestis võimalused innovatsiooni hankida?
- Millised on Eesti ministeeriumide ja asutuste kogemused innovatsiooni hankimisel – millised tegurid soodustasid ja millised piirasid innovatsiooni hankimist?
- Millised on ettepanekud innovatsiooni hankimise edendamiseks?

Käesolevas analüüsis kasutati innovatsiooni definitsioonina Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimustes kasutatud mõistet, mille kohaselt on innovatsioon: „Uue või oluliselt uuendatud toote, teenuse või lahenduse väljatöötamine või kasutuselevõtmine, kusjuures nimetatud toode, teenus või lahendus peab olema lõpptarbija, hankija või turu jaoks uus või märkimisväärselt täiustatud.“ Innovaatilise riigihanke all peeti silmas hankeid, millega on toimunud innovaatilise toote, teenuse või lahenduse ostmine riigihankega. (Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimused § 4 lg 5)

Teoreetilisest kirjandusest tulid esile järgmised tegurid, mis ühes või teises äärmuses olles soodustavad või piiravad innovatsiooni hankimist Eesti keskvalitsuse tasandil: organisatsiooni töökultuur (liialt bürookraatlik ja jäik vs paindlik ja agiilne), koostöö nii organisatsiooni sees kui eri asutuste vahel, aeg ja raha innovatsiooniga tegelemiseks (kui mõlemad on vähe, on keeruline uuendusi läbi viia), teadmiste ja oskuste edendamine töötajatel, juhtkonna toetus, riskikartlikkus ehk luba eksida ning lõpetuseks organisatsioonivälised tegurid – innovatsioonihangete reeglid ja protseduurid ning ümbritsev poliitika, seadusandlus ja EL-regulatsioonid.

Eesti Vabariigi Valitsus seadis 2020. a eesmärgiks, et 3% kõikidest riigihangetest oleksid innovatsioonihanked. Tegelik tulemus oli 0,2%. Alates 1. septembrist 2017 on võimalik Eesti riigihangete registris tuvastada innovatsioonihankeid, tehes märke riigihangete registris kasti „Kasutatud on innovaatilisi aspekte“. Lisaks sellele on võimalik kasutada innovatsiooni hankimiseks erinevaid hankemenetluse liike, näiteks kommertskasutusele eelnevat hanget, innovatsiooni edendavat hanget, innovatsioonipartnerlust, võistlevat dialoogi või ideekonkurssi. EAS pakub alates 2016. aastast innovatsiooni edendavatele hangetele toetust, mis on mõeldud projektidele, mis on suunatud avaliku teenuse parendamisele innovatsiooni kaudu.

Empiirilise osa uuringu läbiviimiseks kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit – poolstruktureeritud fookusgruppide intervjuud. Kokku viidi läbi kaks fookusgrupi intervjuud: üheks sihtgrupiks olid Eesti ministriumid ja asutused, kes on innovaatilisi riigihankeid tellinud ning teiseks sihtgrupiks Eesti ministriumid ja asutused, kes on läbinud EAS-iga koostöös ettevalmistavaid etappe innovaatilise riigihanke tellimiseks, kuid ei ole edasi läinud hankesse.

Fookusgruppide intervjuudest tulid esile järgmised innovatsiooni hankimist soodustavad tegurid: innovatsiooni toetav organisatsioonikultuur, mille loomulikuks osaks on pidev uuendamine; eraldi ametikoht, mille eesmärgiks on innovatsiooni toetada ja innovaatilisi projekte läbi viia; juhtkonna toetus; töötajatele piisavate teadmiste ja kogemuste võimaldamine innovatsiooni hankimisest; teenusedisaini meetodi kasutamine tööülesannetes; strateegiatesse ja tööplaanidesse innovatsiooni ja innovatsioonihangete sissekirjutamine.

Innovatsiooni hankimist piiravate teguritena tulid esile järgmised tulemused: vähene koostööpraktika (nii organisatsiooni sees, avalike organisatsioonide vahel kui ka tellija ja pakkuja vahel); vähene või puudulik juhtkonna toetus; kõik töötajad ei soovigi olla uuenduslikud; keskseid teenuseid pakkuvad organisatsioonid peavad lähtuma tellija organisatsiooni soovidest; organisatsioon ei ole valmis uuendusteks; töötajatele ei ole ette nähtud aega innovatsioonihangetega tegeleda tavaliste tööülesannete kõrvalt; innovatsioonihanke protsess on väga pikk ja keeruline; välisvahendite jäigad kriteeriumid (paljud uuendused on rahastatud välisvahenditest); hirm ebaõnnestuda on väga suur; keerukamate projektide puhul ei ole üldse pakkujaid või on ainult üks pakkuja ning

puudub konkurents; või vastupidi, ei ole võimalik projekti jätkata eelmise pakkujaga, kuna keegi teeb soodsama pakkumise ning koostööd tuleb alustada otsast peale; väljastpoolt piirangud, näiteks muutused EL-i regulatsioonides või poliitilised muudatused.

Töö lõpetuseks tehti ettepanekud innovatsiooni hankimise soodustamiseks Eesti avalikus sektoris. Töö edasise analüüsi võimalused on uurida innovatsiooni hankimist soodustavaid ja piiravaid tegureid ka pakkujate vaates. Lisaks võiks uurida innovatsiooni hankimise barjääride ilmnemist ja mõju innovatsiooni hankimise erinevates etappides – kas erinevates etappides tulevad mingid tegurid rohkem esile. Samuti võiks analüüsida riigihanke seaduse ja hankelepingute koostamise protsessi – kas on võimalusi protsesside lihtsamaks muutmiseks kasutaja vaates, et seeläbi soodustada ka innovatsiooni hankimise edendamist (lepingute koostamise ja riigihanke seaduse keerukust toodi korduvalt piiranguna esile käesoleva magistritöö empiirilise uuringu fookusgruppides).

KASUTATUD KIRJANDUS

Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money and Management*, Vol. 25, pp. 51-56.

Arnaboldi, M., Azzone, G., Palermo, T. (2010). Managerial innovations in central government: not wrong but hard to explain? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 23, No. 1, pp. 78–93.

Arthur, W. B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Baker, W., Sinkula, J. (2002). Market Orientation, Learning Orientation and Product Innovation: Delving into the Organization's Black Box. *Journal of Market-Focused Management*. No. 5, pp. 5–23.

Bakici, T., Almirall, E., Wareham, J. (2013). The Role of Public Open Innovation Intermediaries in Local Government and the Public Sector. *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol. 25, No. 3, pp. 311–327.

Biesbroek, G. R., Termeer, C. J. A. M., Klostermann, J. E. M., Kabat, P. (2014). Rethinking Barriers to Adaptation: Mechanism-Based Explanation of Impasses in the Governance of an Innovative Adaptation Measure. *Global Environmental Change*, Vol. 26, No. 1, pp. 108–118.

Brennen, B. S. (2013). *Qualitative research methods for media studies*. New York and London: Routledge.

Cinar, E., Trott, P., Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, Vol. 21, No. 2, pp. 264-290.

Cramer, H., Dewulf, G., Voordijk, H. (2014). The Barriers to Govern Long-Term Care Innovations: The Paradoxical Role of Subsidies in a Transition Program. *Health Policy*, No. 116, Vol. 1, pp. 71–83.

Edler, J. (2013). *Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovation*. MIOIR-NESTA: Manchester/London.

Edler, J., Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy*, Vol. 36, pp. 949-963.

Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, C., Tshipouri, L., Papadakou, M. (2005). Innovation and Public Procurement – Review of Issues at Stake. *Study for the European Commission, Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research*.

Edquist, C., Hommen, L. (2000). *Public Technology Procurement and Innovation Theory* in Edquist, C., Hommen, L., Tshipouri, L. (Ed.), *Public Technology Procurement and Innovation*, Springer: New York, pp. 5–70.

Edquist, C., Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as missionoriented innovation policy. *Research Policy*, Vol. 41, pp. 1757-1769.

Edquist, C., Vonortas, N. S., Zabala-Iturriagoitia, J. M., Edler, J. (2015). *Public Procurement for Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 352 p.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) (2016). *Innovatsioonihangete juhend*. Kättesaadav:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/eas_innohangete_juhend.pdf (15.10.2021)

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). *Innovatsiooni edendavate hangete toetamine*. Kättesaadav: <https://eas.ee/grants/innovatsiooni-edendavad-hanked/> (15.11.2021)

Euroopa Komisjon (2021). *Innovatsioonihangete suunised*. Brüssel, 18.06.2021 C(2021) 4320 final.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL. Kasutatud 01.02.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

European Research Area And Innovation Committee (ERAC) (2015). *ERAC Opinion on Innovation Procurement*. Brussels, 23 June 2015. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

Evenett, S. J., Hoekman, B. M. (2005). Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules. *European Journal of Political Economy*. Vol. 21, No. 1, pp. 163-183.

- Fagerberg, J., Srholec, M., Knell, M. (2007). The competitiveness of nations: Why some countries prosper while others fall behind. *World development*, Vol. 35, No. 10, pp. 1595-1620.
- Ghisetti, C. (2017). Demand-pull and environmental innovations: Estimating the effects of innovative public procurement. *Technological Forecasting and Social Change*, No. 125, pp. 178-187.
- Henning, F., Ng, G. Y. (2009). The Challenge of Collaboration - ICT Implementation Networks in Courts in the Netherlands. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol. 28, pp. 27-44.
- Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimused (29.12.2021). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 03.04.2022, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032016011?leiaKehtiv>.
- Kamarck, E. C. (2004). Government Innovation around the World. *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University*.
- Kattel, R., Lember, V. (2010). Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? *Public Procurement*, Vol. 10, No. 3, pp. 368–404.
- Knutsson, H., Thomasson, A. (2014). Innovation in the public procurement process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public Management Review*, Vol. 16, pp. 242–255.
- Kõpper, M. (2019). *Innovatsiooni edendavad hanked Eesti kohalikes omavalitsustes* (magistritöö). Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Laherand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: M.-L. Laherand, 384 lk.
- Lapsley, I., Wright H. (2004). The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, Vol. 15, pp. 355–374.
- Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. (2014). *Public Procurement, Innovation and Policy*. 1st ed. Berlin: Springer-Verlag.

- Levine, J. R., Wilson, W. J. (2013). Poverty, Politics, and a “Circle of Promise”: Holistic Education Policy in Boston and the Challenge of Institutional Entrenchment. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 35, No. 1, pp. 7–24.
- Marsden, G., Frick, K. T., May, A. D., Deakin, E. (2011). How Do Cities Approach Policy Innovation and Policy Learning? *Transport Policy*, Vol. 18, No. 3, pp. 501–512
- Mulgan, G., Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- Mwesiumo, D., Olsen, K. M., Svenning, G. A., Glavee-Geo, R. (2019). Implementing public procurement of innovations in an organization: lessons from Norway. *Journal of Public Procurement*, Vol. 19 No. 3, pp. 252-274.
- OECD (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing, Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>.
- OECD/Eurostat (2018). *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg.
- Rahandusministeerium (2021). *Riigihangete valdkonna 2020. aasta ülevaade*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihankemaastiku-kokkuvotted> (05.01.2022)
- Riigihangete register: <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/> (01.02.2022)
- Riigihangete seadus (08.07.2020). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 02.01.2022, <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017001?leiaKehtiv>.
- Riigikantselei. *Uus innovatsiooniprogramm alustab*. Kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/innovatsiooniprogramm> (01.02.2022)
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*. London: Simon & Schuster, 576 p.
- Śledzik, K. (2013). Schumpeter’s view on innovation and entrepreneurship. *Management Trends in Theory and Practice*, pp. 89-95.
- Yeow, J., Edler, J. (2012). Innovation procurement as projects. *Journal of Public Procurement*, Vol. 12, No. 4, pp. 472-504.

LISAD

Lisa 1. Fookusgruppide intervjuude küsimused.

1. Mis on teie hinnangul innovatsioon?
2. Millised on viimaste aastate jooksul kõige innovaatilisemad arendustegevused teie organisatsioonis? Millised on plaanid järgmisteks aastateks innovatsiooni suunal?
3. Kas ja milliseid innovatsiooni hankimise teemalisi koolitusi Teie organisatsioonis pakutakse?
4. Miks otsustasite innovatsiooni hankimise kasuks? (*Kust tekkis arusaam, et olemasolevad lahendused ei ole need, mida teil vaja on?*)
5. Kui pikk oli innovatsiooni hankimisele eelnenud eeltöö? Kui pikk oli innovatsiooni hankimise protsess kokku?
6. Millised tegurid toetasid Teie organisatsioonis innovatsiooni hankimist?
7. Millised tegurid takistasid Teie organisatsioonis innovatsiooni hankimist?
8. Kirjeldage palun koostööd juhtkonnaga innovatsiooni hankimisel?
9. Millised olid erinevad finantseerimisvõimalused / milliseid erinevaid võimalusi kaalusite?
10. Palun peegeldage oma kogemust / kogemusi seoses innovatsiooni hankimisega? Mis õnnestus, mis ei õnnestunud teie hinnangul?
11. Millised tegurid teie hinnangul soodustavad innovatsiooni hankimist?
12. Mis on teie hinnangul peamised takistused, miks innovatsiooni rohkem ei hangita?
13. Kas ja milliste probleemide puhul kaaluksite veel innovaatiliste lahenduste hankimist?
14. Kõike eelnevat kokku võttes, millised on Teie meelest peamised innovatsiooni hankimist soodustavad ja takistavad tegurid?
15. Mida saaks teie hinnangul riik teha innovatsiooni hankimise edendamiseks?

SUMMARY

ENABLING AND LIMITING FACTORS FOR INNOVATION PROCUREMENT IN ESTONIAN MINISTRIES AND GOVERNMENTAL INSTITUTIONS

Kati Päike

The aim of this Master's Thesis was to investigate which factors enable and which limit innovation procurement in Estonian Central Government level – in ministries and governmental institutions. In order to achieve the main goal, following research questions were asked:

- What is innovation and innovation procurement?
- Which factors enable and limit innovation procurement, based on theoretical literature?
- What are the opportunities for innovation procurement in Estonia?
- Which factors enable and limit innovation procurement, based on the experience of Estonian ministries and governmental institutions?
- What are the proposals to enhance innovation procurement in Central Government level?

An increased attention has been paid at the European Union level to increase cooperation between innovation and public procurement. Member states are expected to look for ways to increase the share of innovation procurement from all public procurement. The European Commission has emphasized that innovative public procurement can be one of the key tools to support the recovery of the EU economy from the COVID-19 crisis through better public investment. (European Commission 2021) One of the important procurers of innovation is Estonian Central Government level and there is little empirical information on which factors enable and which limit innovation procurement in Estonian ministries and governmental institutions.

The Government of the Republic of Estonia set the goal for 2020 that 3% of all public procurements have to be innovation procurements. The actual result was 0.2%. From September 1st 2017, it is possible to identify innovation procurement in the Estonian Public Procurement Register by ticking the box “innovation procurement” in the Public Procurement Register. In addition, various types of procurement procedures can be used in Estonia to procure innovation, such as pre-commercial procurement, innovation-friendly procurement, innovation partnerships, competitive dialogue and idea design contest. From 2016, Enterprise Estonia offers support for procurements promoting innovation, which are intended for projects aimed at improving public service through innovation.

The following factors emerged from the theoretical literature that, at one extreme or another, enhance or limit the procurement of innovation: organizational culture (too bureaucratic and rigid vs. flexible and agile); cooperation within and between different institutions; time and money to innovate (when both are scarce, innovation is difficult); the promotion of employees’ knowledge and skills; management support; risk aversion; and finally external factors - innovation procurement rules and procedures; and surrounding policies, legislation and EU regulations.

The empirical part of the study was conducted using a qualitative research method – semi-structured focus group interviews. A total of two focus group interviews were conducted: first target group were Estonian ministries and agencies that have conducted innovative public procurements; second target group were Estonian ministries and agencies that have completed preparatory stages for procuring innovation in cooperation with Enterprise Estonia, but have not yet conducted innovative procurement.

From the focus group interviews, following factors emerged that enable innovation procurement: organizational culture that supports innovation; a separate workplace to support innovation and carry out innovative projects; management support is crucial; providing employees with knowledge and experience of innovation procurement; using service design method in everyday work-tasks; incorporating innovation and innovation procurement into strategies and work plans.

From the focus group interviews, following factors emerged that limit innovation procurement: lack of cooperation; little or no management support for innovation

procurement; some employees do not want to be innovative; organization is not ready for innovation; employees are not given enough time to engage in innovation procurement; fear of risk and failure is very high; innovation procurement process is very long and complex; rigid criteria for external funding; external constraints, such as changes in EU regulations and policy changes.

At the end of the thesis, proposals were made to enhance innovation procurement in Estonian Central Government level. Possibilities for further analysis of the work are to examine the enabling and limiting factors of innovation procurement from the perspective of suppliers. In addition, the emergence of various factors could be investigated from the point of view of different innovation stages. Also, the process of public procurement law and procurement contracts should be overviewed – are there any opportunities to make the process easier (the complexity of drafting the contract and public procurement law were mentioned repeatedly in the focus group interviews).

Keywords: Innovation Procurement, Public Sector Innovation, Central Government

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kati Päike

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

INNOVATSIOONI HANKIMIST VÕIMALDAVAD JA PIIRAVAD TEGURID EESTI KESKVALITSUSE TASANDIL

mille juhendajad on Veiko Lember (PhD) ja Kristiina Tõnnisson (PhD), reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace lisamiseks kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Kati Päike

16.05.2022