

INNOVATSIOONI HANKIMIST SOODUSTAVAD JA PIIRAVAD TEGURID EESTI KESKVALITSUSE TASANDIL

KATIPÄIKE

Võtmesõnad: avaliku sektori innovatsioon, innovaatilised riigihanked, innovatsiooni hankimine

Ülevaade. Artikkel annab ülevaate, millised tegurid soodustavad ja millised piiravad avaliku sektori innovatsiooni ja innovatsiooni hankimist Eesti keskvalitsuse tasandil ehk Eesti ministeeriumides ja nende valitsemisalade asutustes. Artikli aluseks on 2022. aastal Tartu Ülikoolis magistritööna kaitstud uuring innovatsiooni hankimisest Eesti ministeeriumides ja asutustes (Päike, 2022).

Artiklis antakse kõigepealt ülevaade innovatsiooni hankimise teoreetilisest kirjandusest ning tuuakse välja peamised innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid: organisatsiooni töökultuur (paindlik ja innovatsiooni toetav vs liialt bürookraatlik ja jäik); juhtkonna toetus ja riskikartlikkuse tase; töötajate teadmised ja oskused seoses innovatsiooni hankimisega; aeg ja raha innovatsiooni hankida ning koostöö (nii organisatsiooni sees, asutuste vahel kui ka tellija ja pakkuja vahel). Lisaks organisatsioonivälised tegurid: innovatsioonihangete reeglid ja protseduurid ning poliitika, seadusandlus ja EL-i regulatsioonid.

Seejärel antakse ülevaade 2022. a läbi viidud kvalitatiivsest uuringust Eesti keskvalitsuse tasandi organisatsioonide seas, milles uuriti, millised innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid tulevad esile sihtgrupi vastustest. Empiirilise uuringu tulemustest järeldus, et kõik teoorias esile tulnud innovatsiooni hankimist mõjutavad tegurid esinesid ka intervjueeritavate vastustes ning lisaks toodi esile mõned piiravad tegurid. Artikli lõpetuseks esitatakse konkreetsete ettepanekud innovatsiooni hankimise edendamiseks Eesti keskvalitsuse tasandil.

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 innovatsiooni- poliitika 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. Ghisetti (2017) järeltas EL-i liikmesriikide, Šveitsi ja USA ettevõtete uuringus, 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 (Mwesumo *et al.*, 2019).

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 Euroopas innovaatilisi riigihanked vähe. (Euroopa Komisjon, 2021) Üks oluline takistus on see, et paljud avaliku sektori organisatsioonid eelistavad innovatsioonile endiselt madalama hinnaga pakkumisi. Seega on Euroopal suur – ja seni vähe kasutatud – võimalus ergutada innovatsiooni, kasutades avaliku sektori hankeid (ERAC, 2015).

Riigikantselei eestvedamisel vastu võetud Eesti konkurentsivõime strateegia „Eesti 2020“ tegevuskavas seati 2020. aasta eesmärgiks, et Eesti innovaatiliste riigihangete arvuline osakaal kõikidest riigihangetest oleks 3%. Reaalsuses oli 2020. a mõõdiku tulemuseks 0,2% (sama oli näitaja keskmiselt ka aastatel 2017–2019). (Rahandusministeerium, 2021) Seetõttu on oluline uurida, millised on osapoolte kogemused innovaatilistes hangetes osalemisel, 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.

Artikli eesmärk on välja selgitada, millised tegurid soodustavad ja millised piiravad innovatsiooni hankimist Eesti keskvalitsuse tasandil ehk Eesti ministeeriumides ja nende valitsemisalade asutustes. Lähemalt uuritakse organisatsioone, kes on läbi viinud innovaatilisi riigihankeid või kes on koostöös Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusega (EAS) teinud ettevalmistavaid tegevusi innovatsioonihanke tellimiseks. Artiklis antakse ülevaade, millised on olnud sihtgrupi kogemused innovatsiooni hankimisel ning kas ja milliseid takistusi kogeti protsessi käigus. Lõpetuseks tuuakse välja konkreetsed ettepanekud innovaatiliste riigihangete kasutamise edendamiseks.

1. TEOREETILINE KÄSITLUS

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. 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)

Innovaatilisuse mõistet hakati kasutama alates 1890. aastate lõpust, kus sellele viidati kui millelegi ebaharilikule. Täpsemalt defineeris innovaatilisuse mõiste esimesena Joseph Alois Schumpeter 1912. aastal. Schumpeteri teooria järgi on innovatsioon leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudne kasutamine majanduslikus protsessis. Innovatsiooni põhieesmärk oli saada vähema sisendite hulgaga rohkem väljundeid ehk suurendada kasumit ja selle abil saavutada konkurentsieelis või lühiajaline monopol. Schumpeter uskus, et innovaatilisus on üks olulisemaid konkurentsivõime tõukejõude ja tähtsaim edasiviiv jõud majandusarengus, kui ei soovita jääda odavate allhangete tegevaks majanduseks. (Śledzik, 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/Eurostat, 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 lõpp-tarbija, hankija või turu jaoks uus või märkimisväärselt täiustatud. (Ettevõtlusminister, 2021)

Artiklis 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 järgi korraldada nii, et need ei takistaks avatud konkurentsi ega juurdepääsu riigihankevõimalustele. Sellest teooriast 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 & Hoekman, 2005)

Kuid neoklassikaline majanduslik mõtlemine ei paku häid tööriistu innovatsiooni mõistmiseks, kuna keskendub kaubandusele ja konkurentstile kui innovatsiooni ja kasvu peamistele toetajatele. 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 ehk 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 edasi õppimiseni ja uuendusteni. (Arthur, 1994)

1.2. Avaliku sektori innovatsioon ja innovatsioonihanked

Mulgan ja Albury (2003) on käsitlenud eduka innovatsioonina uute protsesside, toodete ja teenuste loomist ning rakendamist, mis märkimisväärselt parandavad tulemuste tõhusust, mõjusust või kvaliteeti. Avaliku sektori innovatsioon on seega 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 & Albury, 2003)

Avaliku sektori tegevus peab toimuma avalikku huvi silmas pidades ning kõiki seadusi järgides. 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 järgi on riigihangete eesmärk tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ja olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine (Riigihangete seadus, 2020, § 2).

Riigihangete ja innovatsiooni seisukohalt jaguneb mõttemaailm laias laastus taas 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 & Albury 2003)

Innovaatiline riigihange ehk innovatsiooni hankimine tähendab siinses artiklis, et 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. (Euroopa Komisjon, 2021) Esimeste kasutajate all mõeldakse turul esimest 20% klientidest, kes ostavad uue või oluliselt täiustatud toote, teenuse või protsessi (Rogers, 2003). See hõlmab ka olemasolevaid lahendusi, mida hakatakse kasutama uuel ja uuenduslikul viisil.

Albury (2005) väidab, et ainult innovatsiooniprotsessi kaudu saavad avalikud teenused muutuda 20. sajandi nn massiteenusest rohkem isikustatud teenuseks. Ühiskond mitmekesistub üha enam ning inimesed muutuvad avalike teenuste suhtes järjest 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. 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 turule toomist. (Albury, 2005)

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 nõudluspoolse poliitikameetmena, mille kaudu valitsused saavad luua ettevõtetele uusi turge, et arendada uusi tehnoloogilisi võimalusi ja lahendusi (Edler & Georgiou, 2007).

1.3. Innovatsiooni soodustavad ja piiravad tegurid erialakirjandusest

Innovatsiooni hankimist mõjutab kogu avaliku sektori innovatsioon laiemalt, kuna suur hulk innovatsioonitõrgetest on seotud organisatsioonide, milles innovatsioon aset leiab, sisemise kultuuriga (Cinar *et al.*, 2019). 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 elluviimisega kaasneda võib. 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 ebasihipärases kasutamises. Lisaks riskidele tuleb arvesse võtta ka võimalikke lisakulusid. Oluline on, et eksistee-riks selge tegevusstrateegia, kuidas tegeleda riskikartlikkusega ning võimalike innovatsioonist tulenevate lisakuludega. (Cinar *et al.*, 2019; Euroopa Komisjon, 2021)

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 (OECD/Eurostat, 2018). 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 (Edquist & Zabala-Iturriagaitia, 2012; EAS, 2016).

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 olla ühisel arusaamal, kohandades vajadusel tegevusi protsessi käigus. 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 nn 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 & Ng, 2009). Samuti sai Bostonis takistatud hariduspoliitiline uuendus, kui Bostoni riigikoolid ei olnud nõus jagama õpilaste hindamiskriteeriume innovatsiooni koordineeriva organisatsiooniga (Levine & Wilson, 2013).

Veel tuleb erialakirjandusest esile, et oluline on panustada töötajate koolitamis- ja arendamisse, 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. (Cinar *et al.*, 2019; Euroopa Komisjon, 2021) Võimalik on kasutada välisekspertide abi, aga võib luua ka sisekoolitusi ja -programme, et innovaatilist mõtteviisi süsteemselt arendada (ühelkordsed 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 – sealhulgas raha, aja ja IT-taristu – puudumine. Kohaliku ja riigi tasandi 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 peamine ülesanne 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 paljudele huvilistele üle jõu käia. 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 läbi viidud innovatsiooni edendavate hangete magistritöös kohaliku omavalitsuse tasandil (Köpper, 2019). Samas uuringus tõid 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 näide poliitilise toe puudumisest (Bakici *et al.*, 2013).

2. EMPIIRILINE UURING

2.1. Uuringu meetod, protsess ja valim

Empiirilise uuringu instrumendina kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit: poolstruktureeritud fookusgrupi intervjuud. Kvalitatiivse uurimuse eesmärk on mõista tähendusi ja see on kompleksne järeldesteni jõudmise viis. Kvalitatiivse intervjuu eelisteks on paindlikkus, võimalus varieerida teemasid ja küsimuste järjekorda ning vajadusel vastuseid täpsustada, 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. Rühmalikmed toetavad üksteist sündmuste meenutamisel, mille tulemusel võib fookusrühmadest saada rikkalikumat infot kui üksikute intervjuueeritavate vastustest. Lisaks on võimalik jälgida rühma dünaamikat ja probleemilahenduse protsesse, poolstruktureeritud intervjuu võimaldab küsida vajadusel täpsustavaid küsimusi ning küsimuste järjekorda intervjuu käigus muuta (Brennen, 2013).

Fookusgrupi intervjuud viidi uuringus 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. Sihtgrupiks valiti innovaatiliste riigihangetega kuidagigi kokku puutunud keskvalitsuse tasandi organisatsioonid, et saada teada nende kogemustest innovatsiooni hankimisel – mis läks hästi ja millest õpiti. Kui kogemus puudub, ei ole võimalik õppekohti jagada.

Vestluste alguses anti fookusgrupi intervjuus osalejatele sissejuhatav ülevaade uuringu eesmärgist, tutvustati lühidalt selle sisu ja paluti luba intervjuude salvestamiseks. Samuti kinnitati osalejatele nende isiku konfidentsiaalsus ning küsiti nõusolekut nimetada fookusgruppide intervjuudes osalenud organisatsioonide nimed. Intervjuud salvestati, kasutades Microsoft Teamsi rakendust Record. Helifailid transkribeeris autor ümber käsitsi, et toimunud vestluste sisu veel kord tähelepanelikult üle kuu-

lata ja kõnekamad tsitaadid üles noppida. 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 süsteemi, kus väärtustatakse igat transkribeeritud teksti võrdset; tekkinud koodipuu abil analüüsiti fookusgruppide intervjuude vastuseid teooriaga kõrvutades. Lisaks toodi esile tsitaate, mis iseloomustasid mitme esindaja tonaalsust teema suhtes ning töid esile mitmeid vastajaid puudutanud teemasid, mitte ainult konkreetse vastaja üksikut seisukohta.

Kokku viis autor 2022. aasta märtsikuus läbi kaks fookusgrupi intervjuud, milles osalesid järgmiste organisatsioonide esindajad:

1. Registrate ja Infosüsteemide keskus;
2. Politsei- ja Piirivalveamet;
3. Riigi Kinnisvara Aktsiaselts;
4. Sisekaitseakadeemia;
5. Haigekassa;
6. Riigi Tugiteenuste Keskus;
7. Keskkonnaministeerium;
8. Transpordiamet;
9. Tervise Arengu Instituut.

Intervjuude käigus paluti osalejatel jagada oma kogemusi innovatsiooni hankimisel ning innovatsiooni teemadega kokkupuutumisel laiemalt. Fookusgrupi intervjuu andis osalejatele hea võimaluse lisaks enda kogemuste jagamisele kuulda ka teiste lugusid ning praktikaid. Selline grupis läbi viidud intervjuu vorm 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.

2.2. Uuringu tulemused

2.2.1. Innovatsiooni soodustavad tegurid Eesti keskvalitsuse tasandil

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 igaüks 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 läbiviimine. 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.“

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 välja võib töötada ka teadmiste edendamise programmi organisatsiooni sees. Lisaks on töötajatel võimalus osaleda organisatsioonivälistel innovatsiooniüritustel, näiteks innosprindid ja innovatsiooniprogrammid Riigikantselei innovatsiooniüritusi eestvedamisel (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 innorakkude üritustel, kus mitmete riigiasutuste innorakud 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 põhialus on tihed koostöö osapoolte vahel.

„Hakkasime üha rohkem rõhku panema teenusedisainile ja inimesekeskele 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.“

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 kasutuselevõttu 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 pakutav lahendus tasuta läbi viia. Testperioodi tulemustele tuginedes saame palju paremini ka hanke tingimusi koostada.“

2.2.2. Innovatsiooni piiravad tegurid Eesti keskvalitsuse tasandil

Fookusgruppide intervjuudest tuli esile, et üks innovatsiooni hankimist piirav tegur on asjaolu, 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 & Zabala-Iturriagagoitiaa, 2012).

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

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

Lisaks toodi esile, et juhtkonna toetuseta on praktiliselt võimatu uuendusi läbi viia ja innovatsiooni hankida. Kui tippjuhtkond ei soodusta ja ei näita eeskuju uuendusliku mõtteviisi ning praktikaga, 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.“

Cinar *et al.* (2019) empiirilises analüüsis oli üks olulisi barjääre organisatsiooni sees ressursside – sealhulgas raha, aja ja IT-taristu – puudumine. 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.“

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 maksma.“

Hirm ebaõnnestuda ning risk soovitud tulemust mitte saavutada võib avalikus sektoris osutada määravaks, kas innovatsiooni hankida või mitte. Intervjuudes toodi esile ava-

liku sektori innovatsiooni paradoks – ühest küljest tuleb väga täpselt järgida seadusandlikku raamistikku, sest üks väike eksimusi 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.“

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 ilmnis, 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?“

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 tarkvaralahenduste 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 pakkujaga 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 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 tege-mata 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 osapooltele. 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.“

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. Toodi ka välja, et hankijatel puudub innovatsiooni hankimise kogemus ning kuna see kõik tundub liiga keeruline, ei julgeta ka proovida. Samuti tulid esile ebameeldivad kogemused, kus innovatsiooni hanki-

mise 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.“

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

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Kokkuvõttes tulid intervjuudest keskvalitsuse esindajatega esile järgmised innovatsiooni 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.
- Töötajate piisavad teadmised ja oskused uuenduslikuks mõtlemiseks ja innovatsioonihangete läbiviimiseks, majasiseste ja -väliste koolituste pakkumine.
- Pidev koostöö tegemine, sh teenusedisaini meetodi kasutamine tööülesannetes.
- Innovatsiooni ja innovatsioonihangete läbiviimise sissekirjutamine strateegiasse ja tööplaanidesse.
- Lisarahastus innovaatiliste riigihangete läbiviimiseks.

Intervjuudest tulid esile järgmised innovatsiooni 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 pakkuvad 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 on väga pikk ja keeruline.
- Välisvahendite jäigad kriteeriumid, mille vastu eksimisel tuleb raha tagasi maksta.
- Suur hirm ebaõnnestumise ja eksimise ees. Avaliku sektori paradoks: ühest küljest võib väike eksimus tuua kaasa suure kahju, teisest küljest on innovatsiooni lahutamatu osa eksimine ja ebaõnnestumine.
- Inimestel on segadus selle osas, mida üldse 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.
- Piirangud väljastpoolt, näiteks muutused EL-i regulatsioonides või poliitilised muudatused.

Intervjuudest ja ka erialakirjandusest tulenevalt tehakse artikli lõpetuseks järgmised ettepanekud nii innovatsiooni edendamise kui ka innovatsiooni hankimise soodustamiseks Eesti keskvalitsuse tasandil:

1. **Pöörata rohkem tähelepanu organisatsioonikultuurile**, mis peab innovatsiooni toetama ja mitte seda pärssima – vähendada bürokraatiat, soodustada koostööd, võimaldada aega ja ressursi innovatsiooniks jne.
2. **Juhtkonna tugi innovatsiooni hankimisel on võtmetähtsusega** – kui seda ei ole või on tugi vähene, tuleb organisatsiooni sees läbi mõelda, kuidas juhtide kaastust ja toetust suurendada.

3. **Tegeleda töötajate teadmiste ja oskuste suurendamisega** innovatsiooni hankimise vallas, et oleks inimesi, kes oskaksid ja kelle tööülesanded näeksid ette innovatsiooni hankimisega tegelemist.
4. Pöörata rohkem tähelepanu **koostöö suurendamisele** igal tasandil – nii organisatsioonide sees, avaliku sektori organisatsioonide vahel (praktikate ja kogemuste jagamine) kui ka hanke tellijate ja pakujate vahel. Koostöö peab saama avaliku sektori loomulikuks osaks.
5. **Jagada rohkem innovatsiooni hankimisega seotud informatsiooni** ning julgustada organisatsioone jagama innovatsiooni hankimisel saadud kogemusi.
6. Suurendada riiklikult rahastatavate innovatsiooni edendavate programmide ja projektide arvu ning viia läbi rohkem sarnaseid üritusi nagu **innovatsiooni-sprindid ja -programmid** Riigikantselei Innovatsioonitimi eestvedamisel.

KATI PÄIKE

Siseministerium, targa ja innovaatilise siseturvalisuse valdkonna juht

E-post: kati.paike@siseministerium.ee; kpaike@gmail.com

Kati Päike lõpetas 2013. aastal Aarhuse Ülikoolis (Taani) magistriõppe turunduse ja innovatsiooni erialal ning 2022. aastal Tallinna Ülikooli magistriõppe Euroopa õpingute erialal, võttes magistritöös taas fookusesse innovatsiooni temaatika. Alates 2013. aastast on autor töötanud Siseministeriumis, kus on erinevatel ametikohtadel rikastanud avaliku sektori teenistust oma teadmiste ja kogemustega innovatsioonist ja töötajakesksest lähenemisest.

Viimases magistritöös ühendas ta suure huvi innovatsiooni vastu võimalusega edendada innovatsiooni avalikus sektoris läbi innovatsioonihangete teema esiletoomise ja uurimise.

KASUTATUD ALLIKAD

- Albury, D., 2005. Fostering innovation in public services. *Public Money and Management*, 25, pp. 51–56.
- Arthur, W. B., 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 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*, 25(3), pp. 311–327.
- 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*, 21(2), pp. 264–290.
- Edler, J. & Georghiou, L., 2007. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36, pp. 949–963.
- Edler, J., 2013. *Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovation*. Manchester; London: MIOIR-NESTA.
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M., 2012. Public Procurement for Innovation as missionoriented innovation policy. *Research Policy*, 41, pp. 1757–1769.
- Edquist, C., Vonortas, N. S., Zabala-Iturriagoitia, J. M. & Edler, J., 2015. *Public Procurement for Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), 2016. *Innovatsioonihangete juhend*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/eas_innohangete_juhend.pdf [Kasutatud 15.10.2021]
- Ettevõtlusminister, 2021. *Innovatsiooni edendavate hangete toetamise tingimused*. *Määrus*. RT I, 29.12.2021, 19.
- Euroopa Komisjon, 2021. *Innovatsioonihangete suunised*. Brüssel, 18.06.2021 C(2021) 4320 final.
- European Research Area And Innovation Committee (ERAC), 2015. *ERAC Opinion on Innovation Procurement*. Brussels, June 23, 2015. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf> [Kasutatud 12.11.2022]
- Evenett, S. J. & Hoekman, B. M., 2005. Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules. *European Journal of Political Economy*, 21(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*, 35(10), pp. 1595–1620.
- Ghisetti, C., 2017. Demand-pull and environmental innovations: Estimating the effects of innovative public procurement. *Technological Forecasting and Social Change*, 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*, 28, pp. 27–44.
- Kamarck, E. C., 2004. Government Innovation around the World. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Köpper, M., 2019. *Innovatsiooni edendavad hanked Eesti kohalikes omavalitsustes Magistritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk.
- 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*, 35(1), pp. 7–24.
- Mulgan, G. & Albury, D., 2003. *Innovation in the Public Sector*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- Mwesumo, 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*, 19(3), pp. 252–274.
- OECD, 2015. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing, Paris. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en> [Kasutatud 12.11.2022].
- 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. Paris: OECD Publishing / Luxembourg: Eurostat.
- Päike, K., 2022. *Innovatsiooni hankimist soodustavad ja piiravad tegurid Eesti keskvalitsuse tasandil. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://dspace.ut.ee/handle/10062/82810> [Kasutatud 12.10.2022].

Rahandusministeerium, 2021. *Riigihangete valdkonna 2020. aasta ülevaade*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/riigihankemaastiku-kokkuvotted> [Kasutatud 05.01.2022].

Riigihangete seadus (2020) RT I, 08.07.2020.

Riigikantselei. *Uus innovatsiooniprogramm alustab*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://riigikantselei.ee/innovatsiooniprogramm> [Kasutatud 01.02.2022].

Rogers, E. M., 2003. *Diffusion of Innovations*. London: Simon & Schuster.

Śledzik, K., 2013. Schumpeter's view on innovation and entrepreneurship. *Management Trends in Theory and Practice*, pp. 89–95.