



Strasbourg 3.10.2017
COM(2017) 572 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi

Johdanto

EU on perusteellisen muutoksen kourissa, ja keskustelu sen tulevasta suunnasta on jälleen käynnistynyt. Niinpä onkin selvää, että EU:n on tuotettava konkreettisia tuloksia. Sen Euroopan kansalaiset ansaitsevat ja sitä he yhä voimakkaammin vaativat. EU:n tason toimilla olisi saatava aikaan talouskasvua ja kilpailukykyä, kestävyyttä, solidaarisuutta ja turvallisuutta. Kuten Euroopan investointiohjelmassa¹ todetaan, tällaisten tulosten aikaansaamiseksi on olennaista edistää investointeja, jotta saadaan uusia työpaikkoja ja kestävää kasvua sisämarkkinoilla.

Merkittävä osa Euroopan talouden julkisista investoinneista tehdään julkisten hankintojen kautta: niiden osuus EU:n BKT:stä on 14 prosenttia. Ne ovatkin merkittävä osa investointiekosysteemiä. Viranomaiset voisivat hyödyntää tätä vipuvaikutusta strategisemmin eli siten, että kullekin julkisista varoista käytetylle eurolle saadaan parempi vastine ja että tällä varainkäytöllä edistetään innovatiivisempaa, kestävämpää,² osallistavampaa ja kilpailukykyisempää taloutta. Hankintojen parantaminen on lisäksi osa pyrkimyksiä toteuttaa vahvemmat sisämarkkinat, joita puheenjohtaja Juncker peräänkuulutti vuoden 2017 puheessaan unionin tilasta.

Tässä tiedonannossa esitetään julkisia hankintoja koskeva strategia, jossa luodaan hankinnoille yleiset puitteet ja määritellään selkeät painopisteet, joiden avulla parannetaan hankintamenettelyjä käytännössä ja tuetaan investointeja EU:n sisällä. Strategian ohella esitetään kolme konkreettista aloitetta. Komissio esittää tiedonannon suuria infrastruktuurihankkeita koskevasta mekanismista, joka tarjoaa viranomaisille selkeyttä ja opastusta julkisten hankintojen tiimoilta. Lisäksi ehdotetaan suositusta julkisten hankintojen ammatillistamisesta, sillä tehokas täytäntöönpano edellyttää osaavaa työvoimaa. Samaan aikaan käynnistetään kohdennettu kuuleminen julkisia innovaatiohankintoja koskevien ohjeiden luonnoksesta. Tarkoitus on tukea uusien ja entistä kestävämpien ratkaisujen yleistymistä yhteiskunnassa.

1. JULKISET HANKINNAT OVAT TÄRKEÄMPIÄ KUIN KOSKAAN

Eurooppalaiset haluavat saada veroilleen kunnon vastineen **laadukkaina julkisina palveluina**. Lasten vanhemmat haluaisivat lapsilleen terveellistä kouluruokaa, kaupunkilaiset taas investointeja älykkäisiin ja kestäviin kaupunkkeihin, joissa on parempi asua ja elää ja joissa on turvallisia pyöriteitä, aukioita ja leikkikenttiä, jotka on rakennettu turvallisista ja innovatiivisista materiaaleista. Tienkäyttäjät toivovat laadukasta infrastruktuuria, potilaat puolestaan toivovat saavansa helpommin laadukkaita terveydenhuoltopalveluita, joissa käytetään uusimpia innovaatioihin perustuvia lääketieteellisiä laitteita ja diagnoosivälineitä. Laadukkaiden julkisten palveluiden toteuttamiseksi tarvitaan strategista suhtautumista hankintoihin. Siksi on välttämätöntä, että **julkiset hankintamenettelyt ovat nykyaikaisia ja tehokkaita**.

Hankinnat ovat **viranomaisille tehokas keino käyttää julkisia varoja tehokkaasti, kestävästi ja strategisesti** – etenkin kun eletään tiukan budjettikurin aikoja. Julkisten hankintojen vuotuinen arvo on 2 000 miljardia euroa,³ joten hankintamenettelyjen toteuttamista parantamalla voidaan saada aikaan merkittäviä julkisten varojen säästöjä ja

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille: *Euroopan investointiohjelma* (COM(2014) 903).

² Resurssitehokkuutta ja energiatehokkuutta koskevat ja taloudelliset näkökohdat.

³ Arvio urakoihin, tavaroihin ja palveluihin käytettyjen julkisten menojen kokonaismäärästä (Eurostatin lukujen perusteella).

lisätä investointeja. Jos tehokkuus paranisi esimerkiksi 10 prosenttia, vuosittain voitaisiin säästää tuntuvat 200 miljardia euroa ilman että eurooppalaisille tarjottavia palveluja jouduttaisiin heikentämään. Hankinnoilla on merkittävää vaikutusta myös EU:n rakenne- ja investointirahastoihin, jotka käyttävät lähes puolet myöntämistään varoista julkisten hankintojen kautta. Hyvin hoidetuilla hankinnoilla saadaan näistä EU:n rahastoista myönnettylle rahalle paras vastine.

Julkiset hankinnat ovat tärkeitä myös **eurooppalaisille yrityksille**, jotka pystyvät hyödyntämään sisämarkkinoita tekemällä tarjouksia julkisista sopimuksista paitsi kotimaassaan myös muissa EU:n jäsenvaltioissa. Teknologian kiihtyvä kehitys ja digitalisaatio, väestörakenteen muutokset ja markkinoiden kytkeytyminen yhä tiiviimmin toisiinsa vaikuttavat voimakkaasti yhteiskuntaan ja talouteen. Globalisoituneessa maailmassa sisämarkkinoiden aikaansaama taloudellinen yhdentymisen on jatkossakin keskeinen tekijä, joka luo hyvinvointia ja kilpailukykyä ja sitä kautta parhaan mahdollisen suojan.

Julkiset hankinnat ovat strateginen työkalu jokaisen jäsenvaltion talouspolitiikan työkalupakissa. Vuoden 2015 sisämarkkinastrategian⁴ mukaan julkisista hankintamenettelyistä on tehtävä avoimempia, tehokkaampia ja vastuullisempia. Sitä varten on siirryttävä puhtaan hallinnollisesta toimintamallista strategiseen, tarvelähtöiseen lähestymistapaan sääntöjä täysin noudattaen. Julkiset hankinnat edustavat vuosittain noin 14:ää prosenttia EU:n BKT:stä, joten niillä voidaan osaltaan vastata moniin Euroopan kohtaamista keskeisistä haasteista, eritoten kestävän kasvun ja työpaikkojen luomiseen.⁵ Hankinnoilla voidaan tehdä investointeja reaalitalouteen ja luoda kysyntää innovointiin ja digitalisointiin perustuvan kilpailukykyyn parantamiseksi, kuten teollisuuspolitiikkaa käsittelevässä tiedonannossa⁶ tuodaan esille. Niillä voidaan tukea myös siirtymistä resurssi- ja energiatehokkaaseen kiertotalouteen⁷ ja edistää kestävästä talouskehitystä ja entistä tasa-arvoisempia ja osallistavampia yhteiskuntia.

Vuonna 2014 hyväksytyillä **julkisia hankintoja koskevilla uuden sukupolven direktiiveillä**⁸ luotiin puitteet joustavammille hankinnoille. Niillä yksinkertaistetaan julkisia hankintamenettelyjä ja parannetaan pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua hankintoihin. Yleisenä tavoitteena on saada julkisille varoille parempi vastine ja parantaa yhteiskunnallisten ja muiden julkisen politiikan tavoitteiden mukaisia tuloksia sekä tehostaa julkista varainkäyttöä. Direktiiveissä on korruption ja petosten torjumiseksi myös vahvistettu luotettavuutta ja avoimuutta koskevia säännöksiä.

Vaikka direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut hidasta,⁹ niillä luodut nykyaikaistetut puitteet ovat nyt voimassa suurimmassa osassa jäsenvaltioita. Talouspolitiikan EU-ohjausjaksossa¹⁰ havaittiin kuitenkin useita osa-alueita, joilla kansallisia julkisia hankintamenettelyjä parantamalla voitaisiin ratkaisevalla tavalla edistää kilpailukykyä ja tehokkuutta. Sitä paitsi jäsenvaltiot eivät täysin hyödynnä niitä mahdollisuuksia, joita julkiset hankinnat tarjoavat kestävien sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja innovoinnin strategiseen

⁴ COM(2015) 550 final *Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille*.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_fi.

⁶ COM(2017) 479 final.

⁷ Ks. COM(2014) 398 final/2 *Kohti kiertotaloutta: jätteen Eurooppa*.

⁸ Vuoden 2014 uudistuksen yhteydessä hyväksyttiin direktiivit 2014/23/EU (käyttöoikeussopimukset), 2014/24/EU (yleinen direktiivi) ja 2014/25/EU (yleishyödylliset palvelut).

⁹ Monilla jäsenvaltioilla on näistä kolmesta direktiivistä vielä ainakin yksi saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

¹⁰ Vuonna 2017 annettiin seitsemälle jäsenvaltiolle julkisiin hankintoihin liittyvä maakohtainen suositus.

tukemiseen. **Nyt onkin aika keskittyä siihen, että uusia sääntöjä sovelletaan käytännössä älykkäällä tavalla.**

Tässä tiedonannossa komissio yksilöi **osa-alueita, joilla tehtävillä muutoksilla voidaan vaikuttaa siihen, miten julkisia varoja käytetään** jäsenvaltioissa, ja konkreettisesti edistää kasvua ja työllisyyttä EU:ssa. Siinä esitetään komission näkemys siitä, millaista julkisten hankintojen tekeminen Euroopassa voisi ja millaista sen pitäisi lähitulevaisuudessa olla. Jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten toimivaltaa täysin kunnioittaen komissio lupaa antaa vankan tukensa julkisiin hankintoihin liittyvän toimintakulttuurin muuttamiseen jäsenvaltioissa. Sitä varten tarvitaan vahvaa poliittista sitoutumista kaikilla hallinnon tasoilla ja selvää muutosta siihen, miten julkiset hankinnat tehdään. Sen vuoksi komissio peräänkuuluttaa yhteisiin sitoumuksiin perustuvaa **laajaa kumppanuutta** jäsenvaltioiden hallinnon kaikkien tasojen viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa ja välillä.

2. HANKINNAT TÄNÄÄN: MUUTOKSIA TAPAHTUU, HAASTEITA ON EDELLEEN

EU:n tasolla on viime vuosina käynnistetty lukuisia aloitteita, jotka alkavat kantaa hedelmää. Voimassa olevat lainsäädännölliset puitteet ovat auttaneet parantamaan jäsenvaltioiden hankintamarkkinoita ja tiivistämään niiden yhteyksiä. EU:n hankintojen sisämarkkinoiden toteuttaminen on merkittävä saavutus, kun vertailukohdaksi otetaan maailman muut alueet. Käytettävissä on tietoja, joiden mukaan rajatylittävien hankintojen (suorien ja välillisten) kokonaismäärä on viime vuosina kasvanut. Nyt niiden arvo on noin 23 prosenttia¹¹ EU:ssa tehtävien hankintojen kokonaisarvosta. Parantamisen varaa on kuitenkin edelleen. Kuten tiedonannossa *Sisämarkkinoiden hallinnoinnin parantaminen*¹² luvattiin, komissio on antanut jäsenvaltioille mittavaa tukea niiden saattaessa uudet direktiivit osaksi lainsäädäntöään. Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) puitteissa jäsenvaltioiden on noudatettava hankintoja koskevia ennakkoehtoja, joilla on tarkoitus varmistaa, että rahastoista osarahoitettavien investointien tehokkuuden ja vaikuttavuuden takaavat perusreunaehdot täyttyvät. Jäsenvaltioiden olisi jatkettava uudistuksia. Komissio antaa niille siinä täyden tukensa.

Useissa jäsenvaltioissa on viime vuosina ryhdytty lupaaviin toimiin, joilla hankintamenettelyjä tai -rakenteita uudistetaan perusteellisesti. Esimerkiksi Ranskassa perustettiin maaliskuussa 2016 erityinen valtion hankinnoista vastaava virasto, jonka tehtävänä on määritellä valtion hankintapolitiikka ja antaa koulutusta julkisille hankkijoille. Irlanti perusti vuonna 2014 keskitetyn hankintaelimen,¹³ jolle annettiin selkeäksi tehtäväksi parantaa julkisten varojen hoitoa hyödyntämällä laajasti markkinatietoja ja muita hankintatietoja. Italiassa saatiin keskimäärin 23 prosentin säästöt uudella koordinoitulla järjestelmällä, jolla kartoitetaan yhteistyössä tehtäviin hankintoihin liittyvät tarpeet ja menettelyt. Useiden jäsenvaltioiden hankintasopimuksen tekevät viranomaiset ovat HAPPI-projektissa¹⁴ hankkineet yhdessä terveenä ikääntymiseen liittyviä innovatiivisia ratkaisuja.¹⁵ Slovakia on perustanut sopimusrekisterin, jossa kaikki maan viranomaisten tekemät

¹¹ Komission hiljattain tekemässä selvityksessä kävi ilmi, että rajatylittävien hankintojen osuus sopimusten kokonaisarvosta vuosina 2009–2015 oli 3,5 prosenttia. Epäsuorien rajatylittävien hankintojen (jotka tehdään ulkomaisten tytäryhtiöiden kautta) osuus oli yli 20 prosenttia. Luvuissa ei oteta huomioon kansainvälisen kaupan kasvua toimitusketjuissa.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0259:FIN:FI:PDF>.

¹³ The Office of Government Procurement ogp.gov.ie/.

¹⁴ Healthy Ageing Public Procurement of Innovations, <http://www.happi-project.eu/>

¹⁵ Yli 20 terveydenhuollon organisaatiota Ranskasta, Italiasta, Luxemburgista, Belgiasta ja Alankomaista hankki HAPPI-ratkaisuja.

sopimukset ovat julkisesti nähtävillä, minkä ansiosta avoimuus paranee ja sopimuksia voidaan tarkastella julkisesti. Kaikkiaan 40 viranomaisesta kahdeksasta EU-maasta laski, että EU:n rahoittaman GPP 2020 -hankkeen¹⁶ puitteissa käynnistettyjen yli sadan tarjouspyynnön tuloksena saatiin yli 900 000 hiilioksidiekvivalentitonniin säästöt.

Muutos voi tapahtua myös alhaalta ylös. Suuri joukko sidosryhmiä ja instituutioita, joukossa myös kaupunkien viranomaisia, antoi toukokuussa 2016 nk. Amsterdamin julkilausuman,¹⁷ jolla tavoitellaan tasapainoista, kestävä ja integroitua tapaa vastata kaupunkien kohtaamiin haasteisiin. Hankinnat ovat yksi tärkeimmistä keinoista tavoitteen saavuttamiseen. Julkisten hankintojen on sen vuoksi oltava innovatiivisia, ympäristöä säästäviä ja vastuullisia. Tällaiset esimerkit voivat innostaa muita samanlaisiin toimiin omien erityispiirteidensä mukaan.

Tällainen myönteinen kehitys jää kuitenkin edelleen usein vain erillisten hyvien toimintamallien varaan. Ne olisikin saatava osaksi laajempaa toimintaa, joka rohkaisisi muitakin osallistumaan ja oppimaan saaduista kokemuksista. Monet indikaattorit viittaavat siihen, että parantamisen varaa on paljon.

Mahdollisuuksia strategiaan hankintoihin ei käytetä riittävästi. Hankintamenettelyistä 55 prosentissa käytetään ainoana myöntämiskriteerinä edelleen halvinta hintaa. Julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaisesti julkiset ostajat voivat täysin vapaasti päättää tehdä hankintoja kustannusvaikuttavuuteen ja laatuun perustuvien kriteerien pohjalta.¹⁸ Kokonaistaloudellisesti edullisimpia tarjouksia, jotka perustuvat kustannustehokkuuteen ja joissa voidaan käyttää sosiaalisia, ympäristöön, innovointiin tai esteettömyyteen liittyviä tai muutoin laadullisia perusteita,¹⁹ käytetään kuitenkin edelleen liian vähän.

Innovaatiohankintojen tiellä on analyysien mukaan monia erilaisia esteitä.²⁰ Tilannetta voitaisiin parantaa esimerkiksi laajentamalla innovaatiokumppanuusmenettelyn käyttöä. Tässä vuoden 2014 direktiiveillä perustetussa menettelyssä markkinatoimijoita pyydetään esittämään innovatiivisia ratkaisuja. Siinä pyritään ottamaan huomioon innovaatiohankintojen erityispiirteet, parantamaan oikeusvarmuutta ja vähentämään innovaatioille ominaisia riskejä. Tähän mennessä on perustettu 17 innovaatiokumppanuutta.

Julkisissa hankinnoissa nojataan avoimeen kilpailuun, jotta julkiselle rahalle saadaan paras vastine. **Kilpailuun perustuvaa menettelyä ei joko käytetä tai sen käyttö on vähenemässä.** TED-tiedokannassa ilmoitetuista julkisista hankintasopimuksista 5 prosenttia tehdään neuvottelemalla ilman tarjouspyynnön julkaisemista. Vuosina 2006–2016 vain yhden tarjouksen saaneiden pyyntöjen osuus kasvoi 17 prosentista 30 prosenttiin. Pyyntöihin keskimäärin saatujen tarjousten määrä putosi samana aikana viidestä kolmeen. Tämä kertoo siitä, että yrityksillä on enemmän vaikeuksia päästä hyödyntämään hankintamarkkinoita ja etenkin rajatylittäviä hankintoja. Pk-yritykset onnistuvat saamaan EU:n kynnysarvot

¹⁶ <http://www.gpp2020.eu/home/>. GPP 2020 -hankkeella pyrittiin valtavirtaistamaan vähähiiliset hankinnat Euroopassa EU:n ilmastotavoitteiden tukemiseksi.

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

¹⁸ Vuonna 2014 annetuissa julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä annetaan jäsenvaltioille nimenomaisesti mahdollisuus rajoittaa hinnan tai kustannusten käyttöä ainoana myöntämisperusteena.

¹⁹ Niiden yhteydessä voitaisiin arvioida myös ulkoisia kustannuksia hankkeen koko elinkaaren mitalta.

²⁰ Ks. selvitys *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies*, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en.

ylittävistä julkisista hankintasopimuksista osuuden, joka vastaa vain 45:tä prosenttia sopimusten arvosta. Se on selvästi vähemmän kuin niiden painoarvo taloudessa.

Julkisia hankintoja pidetään usein edelleen vain hallinnollisena menettelynä, jolla viranomaiset ostavat toiminnassaan tarvittavia perusluonteisia tuotteita, palveluja tai urakoita. Tästä on osoituksena muun muassa se, että **hankinnoista ei ole useinkaan saatavilla selkeitä ja koottuja tietoja**. EU:n laajuisesti ei ole yksimielisyyttä siitä, mitä tietoja pitäisi kerätä ja mihin tarkoitukseen. Monissa jäsenvaltioissa keskusviranomaiset eivät pysty ilmoittamaan julkisiin hankintoihin maassa käytettävien varojen täsmällistä määrää, vaikka kyse on valtavista rahasummista. Tällaisissa tapauksissa julkista tarkastelua ei juurikaan harjoiteta, tietoihin perustuva politiikan muotoilu ei ole mahdollista ja jopa rahoituksen valvonta estyy.

Myös **julkisten hankintojen digitalisointi on hidasta**. Vuonna 2016 tehdyn selvityksen mukaan vain neljä jäsenvaltiota käytti digitaalista teknologiaa hankintamenettelyn kaikissa keskeisissä vaiheissa.²¹ Jäsenvaltiot eivät vielä hyödynnä uuden teknologian kehityksen tarjoamaa mahdollisuutta yksinkertaistaa ja nopeuttaa hankintamenettelyjään.

Hankintaviranomaiset tekevät vain harvoin yhteishankintoja: vain 11 prosenttia hankinnoista tehdään yhteistyömenettelyillä. Kun hankinnat ovat määrällisesti suuria, hintakin saadaan usein pienemmäksi, ja samalla voidaan vaihtaa osaamista ja saada parempaa laatua. Vaikka kaikki kohteet eivät sovellu yhteishankintoihin, yhteishankintojen yleisesti pieni osuus viittaa menetettyihin mahdollisuuksiin.

Usein väitetään, että **hankintamenettelyt ovat liian monimutkaisia ja aiheuttavat kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa** – vielä senkin jälkeen, kun EU:n sääntöjä vuonna 2014 uudistettiin ja yksinkertaistettiin perinpohjaisesti edellä kuvatulla tavalla. Kansainväliset infrastruktuurihankkeet ovat erityisen monimutkaisia, koska ne jo luonteensa vuoksi eivät ole vakiomuotoisia vaan eri jäsenvaltioissa on toteutettava erilaisia toimia. Todellinen monimutkaisuus riippuu myös siitä, miten sääntöjä sovelletaan käytännössä ja missä määrin käytetään uusia välineitä. Hankintoja voidaan tehostaa entisestään yhdenmukaistamalla menettelyjä, jakamalla parhaita toimintamalleja viranomaisten kesken ja ammatillistamalla julkiset hankinnat.

3. SEURAAVAKSI: LAAJALLA KUMPPANUDELLE ONNISTUNUT TULOS KAIKILLE

Jotta julkisten hankintojen strategiset piirteet tunnustettaisiin laajemmin ja julkisia hankintoja voitaisiin parantaa käytännössä, **tarvitaan vahvaa ja laajaa poliittista sitoutumista** kaikilla hallinnon tasoilla. Parantamismahdollisuuksia on paljon, jos viranomaiset ottavat asian vakavasti omakseen. Sen sijaan, että hankintoja pidettäisiin hallinnollisena velvollisuutena, olisi hyvinkin kannattavaa omaksua ennakoiva toimintamalli.

Komissio on jo vakiintuneen oikeudellisen yhteistyön ja avun lisäksi valmis tekemään jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa yhteistyötä niiden kohtaamissa ongelmissa ja aina silloin, kun EU:n laajuisesta toiminnasta ja tuesta on saatavissa selvää lisäarvoa. Tarvittavien parannusten toteuttamiseksi komissio ehdottaa **laajaa yhteistyökumppanuutta**, jonka avulla voidaan siirtyä tehokkaaseen, avoimeen, digitaaliseen ja älykkääseen julkisten hankintojen järjestelmään, joka vastaa täysin tämän päivän muuttuvan toimintaympäristön asettamiin

²¹ Sähköiset ilmoitukset, hankinta-asiakirjojen sähköinen saatavuus, sähköinen toimittaminen, sähköinen arviointi, sähköinen myöntäminen, sähköinen tilaaminen, sähköinen laskutus ja sähköinen maksu.

haasteisiin. Kaikilla kumppaneilla on oma tehtävänsä, mutta annettujen sitoumusten pitäisi vahvistaa toisiaan. Useilla samanaikaisilla ja koordinoituilla parannuksilla voidaan kerrannaisvaikutusten ansiosta saada suurempi kokonaishyöty kuin kaikilla yksittäisillä toimilla yhteensä.

Yhteistyökumppanuus voisi käsittää seuraavat sidosryhmät ja elementit:

- **Kansalliset viranomaiset** voisivat tehostaa hankintojen järjestämistä: ne voisivat muotoilla selkeät kansalliset hankintastrategiat, huolehtia tehokkaammasta valtakunnallisesta ja alueellisesta koordinoinnista, antaa selkeitä kansallisia sääntöjä ja käytännön ohjeita, vaihtaa hyviä käytäntöjä, perustaa osaamista tukevia keskuksia ja keskitettyjä hankintaelimiä, lisätä avoimuutta ja laatia nopeita, riippumattomia ja tasapuolisia muutoksenhakumenettelyjä.
- **Alue- ja paikallisviranomaiset** voisivat lisätä yhteistyötään ja tehdä yhteisiä hankintoja, edistää strategisia ja digitaali pohjaisia hankintoja ja tehdä julkisista ostajistaan ammattimaisempia.
- **Komissio** lupaa toimia yhteistyössä ja kehittää pitemmälle erilaisia tukivälineitä, kuten ohjeita ja parhaita käytäntöjä monilta keskeisiltä osa-alueilta, jotta hankinnoista saataisiin mahdollisimman yksinkertaista ja tehokasta toimintaa. Samaan aikaan se jatkaa täytäntöönpanopolitiikkaansa ja käyttää harkintavaltaansa strategisella tavalla keskittyen tärkeimpiin EU:n lainsäädännön rikkomisiin, jotka vaikuttavat kansalaisten ja yritysten etuihin.
- **Yritykset** ja teollisuuden ja yritysten järjestöt voisivat esimerkiksi rohkaista useampia osallistumaan hankintamarkkinoille, myös kotimaan ulkopuolella. Sitä varten ne voisivat laatia arviointimalleja, joilla eri ratkaisuja voitaisiin verrata objektiivisesti. Muutoksenhakumenettelyjä olisi käytettävä vastuullisesti. Ennakkoon tehtävät markkinatutkimukset ovat tärkeä vaihe hankintaosaamisen parantamiseksi. Myös pk-yritykset olisi otettava niihin mukaan.
- **Sidosryhmät:** Monissa kaupungeissa ja yhteisöissä on yhä enemmän kiinnostusta osallistavaan talousarviokäsittelyyn, joka saattaisi lisätä huomiota paikallisten ryhmien ajamiin strategisiin kriteereihin. Toimittajien ja kansalaisten olisi saatavilla olevien tietojen avulla valvottava hankintoja ja saatettava julkiset ostajat vastuulliseksi hankinnoista. Myös tutkijoilla ja tiedeyhteisön muilla jäsenillä on tärkeä rooli: he voivat esimerkiksi kehittää analyysivälineitä ja tietomalleja.

EU:n tasolla voitaisiin **Euroopan parlamentin** asianomaisissa valiokunnissa ja **kilpailukykyneuvostossa** käydä jäsenvaltioiden kanssa jatkuvaa poliittista keskustelua julkisista hankinnoista. Kumppanuuden toteuttamisessa voitaisiin käyttää myös hankintoja koskevia vapaaehtoisia jäseneltyjä vuoropuheluita, joissa noudateltaisiin täysin talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa niiltä osin kuin se on relevanttia. Vuoropuhelut pantaisiin täytäntöön komission ja jäsenvaltioiden yhteistyöllä. Näin voitaisiin toimia myös eriytettyllä tavalla eli keskittyä rakenneuudistusten toteuttamiseen ja sääntöjen noudattamiseen silloin, kun sitä tarvitaan, ja toisten jäsenvaltioiden tapauksessa pitemmälle vietyyn tukeen. Myös kansallisella tasolla voitaisiin ottaa käyttöön vastaavia menettelyjä, joihin asianomaiset sidosryhmät osallistuisivat aidon yhteistyön pohjalta. Tätä nykyä EU:n väestöstä 70 prosenttia asuu kaupunkialueilla, joten tässä suhteessa merkittävään asemaan nousee myös komission

ehdottaman kaupunkiagendan mukainen yleiseurooppalainen foorumi, jolla sidosryhmät osallistuvat toimintaan useilla eri tasoilla.

Jotta tämän vuosisadan tarpeisiin soveltuvat älykkäät julkisten hankinnan järjestelmät voidaan panna täytäntöön, on määrätietoisesti sitouduttava modernisoimaan, digitalisoimaan ja ammatillistaa ne. On sovittava selkeästi onnistumisen mittareista, määriteltävä täsmälliset etapit ja huolehdittava edistymisen seuraamisesta. Koska julkisen hankinnan järjestelmät ja niiden valmius- ja kehitysaste ovat jäsenvaltioissa erilaisia, niiden sisällön ja annettujen sitoutumisten asteen pystyvät parhaiten määrittelemään hallinnon eri tason viranomaiset sekä sidosryhmät.

Komissio on valmis auttamaan näiden toimien toteuttamisessa ja tukemaan tietojen, osaamisen ja kokemusten vaihtoa – myös kansallisesti ja alueellisesti. Lisäksi se toteuttaa erinäisiä tukitoimia, jotka luetellaan lisäyksessä. Komissio odottaa laajaa poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä kansallisten ja paikallisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa, jotta voidaan sopia vapaaehtoisista mutta päättäväisistä toimista. Komissio parantaa myös omia hankintakäytäntöjään ja lisää niissä strategisten perusteiden käyttöä.²²

4. PARANNUSKOhteita: KUUSI STRATEGISTA TAVOITETTA

Komissio on yksilöinyt kuusi ensisijaista alaa, joilla toteutettavilla selkeillä ja konkreettisilla toimilla julkisista hankinnoista voidaan tehdä tehokas työkalu, joka kuuluu jokaisen jäsenvaltion talouspolitiikan työkalupakkiin ja jolla saadaan aikaan merkittävää hyötyä hankintojen tuloksina.

a. Huolehditaan strategisten julkisten hankintojen yleistymisestä

Keskus- ja paikallistason hallintoelinten olisi lisättävä strategisten julkisten hankintojen käyttöä edistääkseen yhteiskunnallisia, ympäristöön liittyviä ja taloudellisia tavoitteita, kuten kiertotaloutta. Innovatiivisten, ympäristöä säästävien ja sosiaalisten perusteiden²³ käytön yleistäminen, ennakoivien markkinakartoitusten tai laatuarvioiden (kokonaistaloudellisesti edullisimpien tarjousten, ”MEAT”²⁴) käytön laajentaminen ja innovatiivisten ratkaisujen hankinta jo ennen niiden kaupallistamista edellyttää paitsi huippuosaavia julkisia hankkijoita ennen kaikkea myös poliittista näkemystä ja poliittista sitoutumista. Joissakin jäsenvaltioissa hankintamenettelyissä on jo pakollista käyttää kokonaistaloudellisesti edullisimpia tarjouksia, joiden arviointiin sisältyy myös ympäristön säästämiseen liittyviä perusteita. Myös muut voisivat harkita vapaaehtoisia tavoitteita, joilla seurataan käytön yleistymistä. Jotta julkisissa hankinnoissa päästäisiin optimaalisiin tuloksiin, on **strategisia perusteita** joka tapauksessa **sovellettava järjestelmällisesti**. Siihen voidaan päästä laajalla käytännön tuella, kuten standardeilla, vertailuarvoihin liittyvillä menetelmillä, laatumerkkien²⁵ ja arviointiperusteiden säännöllisillä päivityksillä sekä hyvien käytäntöjen kokoelmilla.

²² Kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti komissio näyttää tietä esimerkiksi: se varmistaa, että sen omista hankinnoista noudatetaan mahdollisimman laajalti ympäristöä säästävien julkisten hankintojen periaatetta, ja tehostaa näiden periaatteiden käyttöä EU:n rahoituksen yhteydessä. Komissiossa on esimerkiksi meneillään eri aloilla toimia, joista mainittakoon kertakäyttömuovien käytön vähentäminen.

²³ Mukana olisi oltava myös vaatimus vammaisille taattavasta esteettömyydestä.

²⁴ Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen yhteydessä voidaan antaa enemmän painoa laadulle.

²⁵ Esimerkiksi ympäristömerkit, energiamerkit ja reilun kaupan merkit.

Ympäristöä säästävistä hankinnoista mainittakoon, että komission tarkoituksena on esittää ehdotus nk. puhtaita ajoneuvoja koskevan direktiivin 2009/33/EY muuttamiseksi,²⁶ julkaista päivitetty versio ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja käsittelevästä GPP-koulutusaineistosta ja kehittää vapaaehtoiseen käyttöön tarkoitettuja välineitä, joilla lasketaan tiettyjen tuotteiden elinkaarikustannukset. Nykyiset sosiaalisia julkisia hankintoja koskevat ohjeet päivitetään. Päivitys tehdään yhteistyöhön perustuvalla tavalla: aluksi kuullaan sidosryhmiä, joilta pyydetään ehdotuksia ohjeiden sisällön laajuudesta ja niissä käsiteltävistä kysymyksistä, esimerkiksi siitä, miten huolehditaan myös sosiaalisten innovaatioiden ja sosiaalisen yrittäjyyden kysynnästä. Ehdotetussa esteettömyyttä koskevassa eurooppalaisessa säädöksessä²⁷ on määrä asettaa yhteiset toiminnalliset esteettömyysvaatimukset, jotka liittyvät vammaisiin ja ikääntyneisiin. Innovointiin liittyvästi taas valmistellaan katsausta sitä tukevien poliittisten ja täytäntöönpanotoimien järjestelmään ja ohjeita innovointia tukevista julkisista hankintamenettelyistä.

Vaikka strategisten hankintojen yleistyminen onkin painopisteenä, komissio ymmärtää, että julkisten hankintojen järjestelmän toimivuuteen liittyy monissa jäsenvaltioissa vielä puutteita. Komissio antaa jatkossakin tukea ja opastusta, jotta julkisten hankintojen järjestelmät saadaan näissä maissa täysin toimiviksi, ennen kuin se menee pitemmälle ympäristöä säästävien, sosiaalisten ja innovatiivisten perusteiden yleistämisessä.

Ensisijaisiksi katsotuilla aloilla, kuten rakentamisessa, terveydenhuollossa ja tietotekniikassa, **on omaksuttava kohdennettu lähestymistapa** alojen aikaansaamien vipuvaikutusten, erityispiirteiden ja erityisten haasteiden, kuten teknologian ja markkinoiden nopean kehityksen vuoksi. Komission aloite suurten infrastruktuurihankkeiden vapaaehtoisen ennakoarviointimekanismin perustamiseksi²⁸ asettuu tähän asiayhteyteen. Käynnissä olevilla toimilla ja välineillä edistetään esimerkiksi arvoon perustuvia terveydenhuollon hankintoja, rakennuksen tietomallinnusta²⁹ ja elinkaareen perustuvia malleja, joilla tuetaan kestävien julkisten rakennusten hankintaa,³⁰ sekä tieto- ja viestintätekniikan standardien eurooppalaista luetteloa tarkoituksena parantaa yhteentoimivuutta ja välttää sitoutumista yhteen toimittajaan.

Näiden alojen lisäksi erityistä huomiota kaipaavat myös puolustus- ja turvallisuusala, mukaan luettuna kyberturvallisuus.³¹ Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman yhteydessä tässä on jo päästy pitkälle. Toimintasuunnitelmassa keskitytään puolustus- ja turvallisuusalan hankintoja koskevan direktiivin tehokkaaseen täytäntöönpanoon tarkoituksena tarjota osallistumismahdollisuuksia eurooppalaisille yrityksille niiden koosta ja sijainnista riippumatta. Tämä edellyttää seuraavaa:

- Annetaan ohjeita tietyistä direktiiviin liittyvistä näkökohdista.
- Laaditaan määräajoin raportti (tulostaulu) direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa.
- Keskustellaan jäsenvaltioiden kanssa direktiivin täytäntöönpanon valvonnasta.
- Edistetään toimia, joilla parannetaan pk-yritysten ja alihankkijoiden pääsyä toisten maiden markkinoille (suositus jäsenvaltioille ja yhteistyö teollisuuden kanssa).

²⁶ Tästä ilmoitettiin komission vuoden 2017 työohjelmassa.

²⁷ COM(2015) 615 final.

²⁸ Esitetään tämän tiedonannon rinnalla.

²⁹ Rakennuksen tietomallinnus on rakennushankkeiden ja varallisuudenhoitotoimien digitaalinen toteutustapa. Euroopan komissio on antanut osarahoitusta rakennuksen tietomallinnusta julkisissa hankinnoissa käsittelevän käsikirjan laatimiseen (ks. <http://www.eubim.eu/handbook/>).

³⁰ Esimerkiksi LEVEL(s)-raportointikehyks: <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

³¹ Kuten hiljattain hyväksytyssä kyberturvallisuusstrategiassa (JOIN(2017) 450 final) esitetään.

b. Ammatillistetaan julkiset ostajat

Muutoksen toteuttamiseen tarvitaan sopivilla taidoilla varustettuja ihmisiä. Monissa jäsenvaltioissa on rakenteellisena ongelmana, etteivät julkiset ostajat ole riittävän ammattimaisia.³² Hankintataitoja on välttämätöntä parantaa kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. Tämä koskee myös tietoteknisiä taitoja. Kun toimintakulttuuri muuttuu ja strategisten julkisten hankintojen käyttö lisääntyy, on laajemmin hyödynnettävä joustavia toimintatapoja, markkinatuntemusta ja innovatiivisia välineitä. Julkiselle sektorille on luotava kattava strategia, jolla puututaan riskien välttämiseen ja saadaan ja koulutetaan koko julkisten hankintojen alalle osaavia ihmisiä ja kehitetään heidän taitojaan.

Jäsenvaltiot ovat eri vaiheissa matkalla kohti ammatillistamista, mutta tärkeää on, että matkalle päättävät lähteä kaikki. Kokemuksia vaihtamalla jäsenvaltiot voivat parantaa hankintamenettelyjään ja kohentaa hankintojen vaikutuksia ja mainetta julkisen politiikan tavoitteiden toteuttajana. **Kansallisella tasolla tarvitaan pitkän aikavälin ammatillistamisstrategioita**, jotta saadaan oikeilla taidoilla ja välineillä varustetut oikeat ihmiset oikeaan paikkaan oikeaan aikaan tuottamaan parhaat mahdolliset tulokset.

Komissio lupaa auttaa jäsenvaltioita niiden laatiessa ja toteuttaessa tällaisia strategioita. Sitä varten annetaan yhdessä tämän tiedonannon kanssa suositus julkisten hankintojen ammatillistamisesta, vahvistetaan eurooppalaiset osaamisen puitteet, perustetaan tietoteknisen osaamisen keskus tietoja, osaamista ja hyvien käytäntöjen jakamista varten sekä annetaan kohdennettua apua valmiuksien kehittämiseen ja koulutusta, jota tarjotaan maakohtaisilla tukivälineillä, joita on käytettävissä komission eri ohjelmien³³ yhteydessä.

c. Helpotetaan pääsyä hankintamarkkinoille

Pk-yritykset ovat tärkeitä työpaikkojen, kasvun ja innovaatioiden luoja, mutta niiden on vaikea päästä osallistumaan hankintoihin niin EU:ssa kuin kansainvälisilläkin markkinoilla. Tätä nykyä pk-yritykset onnistuvat – suoraan tai yhteisen tarjouksen tekijöinä tai alihankkijoina – saamaan EU:n kynnysarvot ylittävistä sopimuksista osuuden, joka vastaa 45:tä prosenttia sopimusten arvosta. Vuoden 2014 direktiiveissä vahvistetaan toimenpiteitä,³⁴ joilla on määrä **helpottaa yritysten, pk-yritykset mukaan luettuina, pääsyä julkisten hankintojen markkinoille, myös rajojen ylitse**. Näistä pk-yritysten parannetuista hankintoihin liittyvistä mahdollisuuksista on nyt tiedotettava tehokkaammin suurelle yleisölle, yrityksille ja hankintaviranomaisille. Tämä on erityisen tärkeää pyrittäessä lisäämään rajatylittäviä hankintoja. Tavoitteena on nostaa pk-yritysten osuutta julkisista hankinnoista tasolle, joka vastaa niiden painoa taloudessa. Komissio on lisäksi käynnistänyt erityisiä toimia, joilla helpotetaan pk-yritysten pääsyä hankintamarkkinoille. Tällaisia ovat esimerkiksi eräät COSME-ohjelmasta rahoitetut hankkeet. Puolustusalanalla on puolestaan käynnistetty toimia, joilla helpotetaan pk-yritysten pääsyä puolustusalan rajatylittäville markkinoille, kuten Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelmassa³⁵ esitetään.

³² Vuonna 2008 julkaistun tutkimuksen (Bandiera, Prat ja Valletti) mukaan hankintaan liittyvän ammattitaidon puute on vieläkin suurempi ongelma kuin korruptio: 83 prosenttia julkisissa hankinnoissa tuhlatuista resursseista johtuu heikosta ammattilaisuudesta ja kannustimista ja vain 17 prosenttia korruptiosta.

³³ Esimerkiksi SRSS, TAIEX_REGIO Peer 2 Peer -ohjelma EAKR:n ja koheesiorahaston puitteissa.

³⁴ Toimenpiteitä, joilla parannetaan pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille, ovat muiden muassa suositus sopimusten jakamisesta eriin, tarjousmenettelyyn osallistumiseen edellytetyt liikevaihtokynnyksen madaltaminen ja vaadittavien asiakirjojen määrän pienentäminen.

³⁵ COM(2016) 950.

Markkinoillepääsyä voidaan parantaa myös pyrkimällä saamaan markkinatoimijat, myös pk-yritykset, suhtautumaan luottavamemmin hankintamenettelyihin osallistumiseen. Sitä varten voidaan tarjota tasapuoliset ja toimivat mahdollisuudet **ongelmien ratkaisemiseen ja järjestämällä riippumaton muutoksenhaku hankintapäätöksistä**. Muutoksenhakudirektiiveistä³⁶ on vastikään tehty arviointi,³⁷ ja maaliskuussa 2017 perustettiin ensimmäisen oikeusasteen muutoksenhakuelinten verkosto. Komissio seuraa jatkossakin tilannetta tällä alalla, antaa ohjeita ja edistää aktiivisesti yhteistyötä ja hyvien käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden ja myös muutoksenhakuelinten välillä. Näin pyritään parantamaan muutoksenhakujärjestelmien tehokkuutta ja laatua koko EU:ssa.

EU:n julkisten hankintojen markkinat ovat maailman avoimimmat, mutta **EU:n yritykset eivät aina pääse vastavuoroisesti muiden maiden julkisten hankintojen markkinoille**. EU:n keskeiset kauppakumppanit pitävät voimassa EU:n yrityksiin vaikuttavia syrjiviä toimenpiteitä, joilla suositaan kotimaisia tarjoajia.³⁸ Komission pohdinta-asiakirjassa globalisaation hallinnasta korostettiin, että tasapuolisten toimintaedellytysten palauttaminen on tärkeämpää kuin koskaan, ja toivottiin, että kansainvälisten julkisten hankintojen väline hyväksytään ripeästi.³⁹ Se parantaisi Euroopan unionin neuvotteluasemaa kauppakumppanien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Nyt olisi pikaisesti ratkaistava tähän välineeseen liittyvä pattitilanne neuvostossa.

Komissio aikoo jatkossakin näyttää suuntaa toimille, joilla edistetään pääsyä hankintamarkkinoille ja autetaan näin EU:n yrityksiä myymään tuotteitaan ulkomaille. Tässä yhteydessä komissio kehottaa EU:n ulkopuolisia maita liittymään WTO:n julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen ja pyrkii sopimaan vapaakauppasopimuksissa pitkälle tähtäävistä hankintoja koskevista luvuista. Niillä pyritään varmistamaan, että EU:n yrityksillä on laillinen oikeus osallistua tarjouskilpailuihin kolmansissa maissa, myös liittymisneuvotteluja käyvissä maissa ja EU:n naapuruuspolitiikan kumppanimaissa, samoin edellytyksin kotimaisten yritysten kanssa.

Lisäksi komissio ajaa suotuisan sääntely-ympäristön luomista EU:n ulkopuolisissa maissa⁴⁰ tukemalla hankintoihin liittyvien maailmanlaajuisten ja yhtenäisten standardien kehittämistä.

d. Parannetaan avoimuutta, luotettavuutta ja tietoja

Asianmukaisten poliittisten toimien valmisteluun tarvitaan luotettavia tietoja. Digitalisaatiokehitys, tiedon määrän yleinen lisääntyminen ja avoimen datan standardien saatavuus tarjoavat mahdollisuuksia kehittää parempia analysointimenetelmiä hyödynnettäväksi tarvelähtöisessä politiikassa ja varoitusjärjestelmissä, joilla ilmoitetaan julkisissa hankinnoissa esiintyvistä korruptiosta⁴¹ ja torjutaan sitä. **Käyttöön pitäisi asettaa parempia ja helpommin saavutettavissa olevia tietoja hankinnoista,**⁴² koska näin avattaisiin monenlaisia mahdollisuuksia arvioida paremmin hankintapolitiikan toimivuutta, optimoida julkisten hankintojen järjestelmien vuorovaikutus ja muokata tulevia strategisia päätöksiä. Sähköisten hankintamenettelyjen on tuotettava laadukkaita tietoja, mutta sitäkin

³⁶ Direktiivi 92/13/ETY ja direktiivi 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66/EY.

³⁷ COM(2017) 28 final.

³⁸ Esimerkiksi ”Buy American”, ”Make in India” ja ”Buy Chinese”.

³⁹ COM(2016) 34 final.

⁴⁰ Sääntelyä ja politiikkaa koskevaa vuoropuhelua ja yhteistyöohjelmia ollaan kehittämässä esimerkiksi Intian, Brasilian ja Kiinan kaltaisilla hankintamarkkinoilla.

⁴¹ Kuten eräistä talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annetuista maakohtaisista suosituksista näkyy.

⁴² Tällöin kunnioitetaan perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan niin pitkälti kuin mahdollista.

tärkeämpää on, että poliittiset päättäjät käyttävät näitä tietoja ja jakavat niitä muiden osapuolten kanssa. Niiden avulla voidaan myös havaita sääntöjenvastaisuuksia. EU:n tasolla komissio ehdottaa uusia sähköisiä lomakkeita⁴³ tiedonkeruun parantamiseksi.

Kun julkisista hankinnoista on saatavilla tietoja, on helpompi käydä keskustelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, ja lisäksi se tehostaa viranomaisten vastuuta toiminnastaan. Se myös antaa viranomaisille paremmat valmiudet torjua petoksia ja korruptiota.⁴⁴ Sitä varten **on erittäin suositeltavaa perustaa julkinen sopimusrekisteri**,⁴⁵ josta saa selkeää tietoa tehdyistä sopimuksista ja niiden muutoksista.

Julkisten hankintojen avoimuutta voidaan parantaa ja julkisia varoja säästää myös tekemällä korruptiosta ilmoittaminen mahdolliseksi **perustamalla toimivia ilmoitusjärjestelyjä ja suojelemalla ilmiantajia kostotoimenpiteiltä**.⁴⁶ Komissio arvioi parhaillaan, olisiko EU:n tasolla tarpeen tehostaa ilmiantajien suojelua laaja-alaisilla toimilla tai alakohtaisilla lisätoimilla. Tässä yhteydessä se arvioi myös tällaisten toimien oikeudellista toteutettavuutta ja laajuutta.

Hankintadirektiivit tarjoavat kosolti mahdollisuuksia pyrkiä siihen, että julkiset hankintamenettelyt ovat vapaita korruptiosta ja täysin avoimia. Sitä varten olisi tehtävä sähköisistä hankintamenettelyistä pakollisia vuoteen 2018 mennessä ja vahvistettava eturistiriitasäännöksiä⁴⁷ tai laajennettava tarjousten tekijöihin sovellettavia poissulkemisperusteita. Näitä mahdollisuuksia on tehtävä tunnetuksi hallinnon kaikilla tasoilla.

Kilpailunvastainen yhteistyö on toistuva ilmiö joillakin julkisten hankintojen markkinoilla. Se voi nostaa hintaa jopa 20 prosentilla verrattuna kilpailuilla markkinoilla maksettavaan hintaan.⁴⁸ Kilpailuviranomaisille on annettu tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet, joiden nojalla ne voivat langettaa kilpailunvastaisesta yhteistyöstä rangaistuksia. Näin voidaan kuitenkin tehdä vain jos epäillään, että tällaista yhteistyötä on jo tehty. Komissio aikookin kehittää välineitä ja toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua tähän ongelmaan ja tehdä asiaa tunnetuksi, jotta kilpailunvastaisen yhteistyön riski hankintamarkkinoilla saataisiin mahdollisimman pieneksi. Tämän toteuttamiseksi pyritään parantamaan hankintasopimuksia tekevien viranomaisten markkinatuntemusta, annetaan näille viranomaisille tukea hankintamenettelyjen huolellisessa suunnittelussa ja muotoilussa sekä tehostetaan hankinta- ja kilpailuviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Komissio laatii lisäksi EU:n uusien hankintadirektiivien soveltamista koskevat ohjeet, jotka liittyvät kilpailunvastaisen yhteistyön perusteella sovellettaviin poissulkemisperusteisiin.

⁴³ Sähköiset lomakkeet kuuluvat sisämarkkinastrategiassa esitettyihin toimiin. Tarkoituksena on tarkistaa julkisissa hankintamenettelyissä käytettäviä vakiomuotoisia lomakkeita.

⁴⁴ Komission vuonna 2014 julkaiseman korruptiontorjuntakertomuksen mukaan korruption aiheuttamat kustannukset yhteiskunnalle ovat EU:ssa vuosittain noin 120 miljardia euroa. Vuonna 2013 tehdyssä tutkimuksessa (PWC ja Ecorys komission toimeksiannosta) arvioitiin julkisiin hankintoihin liittyvän korruption kustannuksiksi pelkästään viidellä toimialalla (maantie- ja rautatieliikenne, vesi- ja jätehuolto, kaupunkirakentaminen ja yleishyödyllisiin palveluihin liittyvät rakennusurakat, koulutus sekä tutkimus- ja kehittämistoiminta) ja vain viidessä EU-maassa 1,4–2,2 miljardia euroa.

⁴⁵ Jos rekisterissä on henkilötietoja, on noudatettava tietosuojalainsäädännön vaatimuksia.

⁴⁶ Vuonna 2017 tehdyn selvityksen *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* (Milieu Ltd Euroopan komission toimeksiannosta) mukaan tehokkaalla ilmiantajien suojelulla voitaisiin julkisten hankintojen alalla koko EU:ssa säästää jopa 5,8–9,6 miljardia euroa vuodessa.

⁴⁷ Vähimmäisnormit eturistiriitojen määritelmälle ja EU-maiden velvoittaminen toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet eturistiriitojen havaitsemiseksi, ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi.

⁴⁸ Ks. Anderson ja Kovacic, *Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets*, PPLR, 18 (2009): 67.

e. Tehostetaan hankintojen digitalisointia

Uusi digitaalitekniikka tarjoaa oivallisia mahdollisuuksia hankintamenettelyn virtaviivaistamiseen ja yksinkertaistamiseen, kun siirrytään käyttämään sähköisiä julkisia hankintoja. Hankintadirektiiveissä säädetään, että tarjousten jättäminen sähköisesti tulee pakolliseksi lokakuuhun 2018 mennessä. Sähköisistä hankintamenettelyistä saadaan kuitenkin täysi hyöty vain siinä tapauksessa, että **julkinen hankintamenettely digitalisoidaan kokonaisuudessaan**. Se koskee monia menettelyn eri vaiheita suunnittelusta, ilmoittamisesta ja tarjousten jättämisestä laskutukseen, maksatukseen ja arkistointiin.

Uusi teknologia tarjoaa mahdollisuuden pohtia perusteellisesti uudelleen, miten julkiset hankinnat ja siihen liittyvät julkishallinnon osat järjestetään. Nyt on ainutkertainen mahdollisuus muuttaa asiaankuuluvia järjestelmiä ja toteuttaa digitalisaatio.

Komissio parantelee niitä välineitä ja standardeja,⁴⁹ joita se on kehittänyt hankintojen digitalisoimisen mahdollistamiseksi kansallisella tasolla, ja edistää niiden käyttöä. Lisäksi se ottaa käyttöön välineitä muilla, täydentävillä aloilla; tällaisia välineitä ovat esimerkiksi yhteinen digitaalinen palveluväylä⁵⁰ ja sähköinen eurooppalainen palvelukortti.⁵¹ Komissio antaa jatkossakin jäsenvaltioille kahdenvälistä tukea niiden kartoittaessa osa-alueita, jotka aiheuttavat huolta julkisten hankintojen digitalisoinnissa. Asiaan liittyviä kysymyksiä ovat ratkaisujen tai määritelmien⁵² yhteentoimivuus, asianomaisten toimintapolitiikan rakenteiden perustaminen, taidot sekä sidosryhmien aktivoiminen uudistusten toteuttamiseksi tehokkaalla tavalla.

f. Pyritään yhteistyössä yhteishankintoihin

Julkiset yhteishankinnat ovat alkaneet saada jalansijaa eri puolilla EU:ta.⁵³ Ostoyhteenliittyminä toimivat yhteishankintayksiköt hallinnoivat yhä suurempia osuuksia hankintamarkkinoista. Niistä on tulossa merkittäviä toimijoita julkisten hankintojen uudistamisessa ja myös strategisen lähestymistavan toteuttamisessa. Niiden ansiosta julkiset hankkijat pystyvät vahvistamaan neuvotteluasemiaan, mikä on välttämätöntä tietyillä markkinoilla, joissa pienellä määrällä markkinatoimijoita on määräävä asema. Tilanteen mukaan yhteishankintayksiköille voidaan antaa yleinen kansallisen tason toimeksianto, niiden toiminta voidaan kohdistaa tietyille aloille (esimerkiksi terveydenhoitoon tai tietotekniikkaan), tai ne voivat erikoistua alueellisiin tai kunnallisiin hankintoihin.

Yhteishankintayksiköiden hankintamäärät ovat suuria, ja niitä voitaisiinkin käyttää strategisten hankintojen tarpeisiin esimerkiksi asettamalla hankintatavoitteita. Yksiköiden rooli julkisten hankintamenettelyjen standardoimisessa ja niiden markkinatuntemus ovat nekin keskeisiä tekijöitä julkishallinnon ammatillistamisessa. Lisäksi ne mahdollistavat pk-yritysten tarpeiden ottamisen paremmin huomioon menettelyissä. Osaamisen ja asiantuntemuksen yhdistäminen aiheuttaa heijastusvaikutuksia, sillä yhteishankintayksiköt

⁴⁹ Esimerkiksi sähköinen todistushakemisto e-Certis, yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja ja sähköistä laskutusta koskeva eurooppalainen standardi.

⁵⁰ COM(2017) 256.

⁵¹ Komission tammikuussa 2017 hyväksymässä ehdotuksessa (COM(2016) 823 ja COM(2016) 824), joka on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä, esitettiin yhdenmukaistettu EU:n tason menettely, joka koskee rakennus- ja yrityspalvelujen rajatylittävää laajentumista ja johon sisältyy direktiivin 2014/24/EU 64 artiklassa tarkoitettuihin luetteluihin merkittävien talouden toimijoiden hyväksyminen.

⁵² Perustana EU:n tasolla jo sovitut yhteentoimivuuksratkaisut, kuten sähköinen tunnistus, allekirjoitus, jakelu ja laskutus.

⁵³ Kysynnän yhdistämisellä viitataan hankintasopimuksia tekeviin viranomaisiin tai muihin yhteishankintayksikön kautta toimiviin tahoihin, jotka toimivat tukkukauppaina tai välittäjinä.

tarjoavat usein tuki- ja konsulttipalveluja muille hankintasopimuksia tekeville viranomaisille.

Hankintasopimuksia tekevien viranomaisten yhteistyön vahvistamisesta olisi siitäkkin saatavissa paljon hyötyä.⁵⁴ Uudet EU:n säännöt helpottavat selvästi rajatylittäviä yhteishankintoja, joissa hankintasopimuksia tekevät viranomaiset eri maista järjestävät hankintamenettelynsä yhdessä. Tällaisten kumppanuusjärjestelyjen toteutettavuudesta on saatu viime aikoina lukuisia esimerkkejä. Myös valtioiden rajat ylittävien suurten infrastruktuurihankkeiden hankinnoissa tarvitaan hankintayksiköiden vahvaa yhteistyötä ja kykyä ”puhua yhteistä kieltä”. Tietyillä osa-alueilla, kuten Euroopan laajuisen liikenneverkon infrastruktuurihankkeiden yhteydessä analysoidaan tarkemmin, mistä rajatylittävien hankintojen vähäisyys johtuu. Tarvittaessa voidaan harkita erityisiä toimenpiteitä.⁵⁵

Tässä yhteydessä komissio tekee tunnetuksi rajatylittäviin yhteishankintoihin liittyviä hyviä toimintamalleja ja edistää niiden käyttöä.

5. PÄÄTELMÄT

Viranomaiset pyrkivät yleisesti ottaen luomaan oikeudenmukaisemman yhteiskunnan, joka perustuu yhtäläisiin mahdollisuuksiin, kestäväan talouskasvuun ja laajaan osallistumiseen markkinoille, ja huolehtimaan samalla julkisen talouden kestävydestä. Julkiset hankinnat ovat jatkossakin tärkeä politiikan toteuttamisen väline. Koska julkisiin hankintoihin käytetään runsaasti julkisia varoja, ne voivat auttaa julkisyhteisöjä pääsemään keskeisiin poliittisiin tuloksiin, jos niitä käytetään strategisena välineenä.

Jos julkisia hankintoja käytetään älykkäästi, ne voivat auttaa ratkaisemaan esimerkiksi sellaisia globaaleja ongelmia kuin ilmastonmuutos ja resurssien niukkuus ikääntyvässä yhteiskunnassa. Älykkäillä hankinnoilla tuetaan sosiaalipolitiikkaa ja nopeutetaan siirtymistä kestävämpiin toimitusketjuihin ja liiketoimintamalleihin. Niillä voidaan parantaa kilpailukykyä ja antaa pk-yrityksille mahdollisuus hyödyntää hankintamahdollisuuksia. Kun julkiset hankkijat toimivat avoimesti ja ammattimaisesti, ne pystyvät käyttämään varoja tehokkaasti ja torjumaan korruptiota.

Monet jäsenvaltiot ovat jo alkaneet kehittää strategista tapaa lähestyä hankintapolitiikkaa. Pyrkimyksiä täydentävät lupaavat paikalliset toimet. Parempiin tuloksiin voidaan päästä myös tekemällä yhteistyötä ja hakemalla inspiraatiota toisista. Komissio haluaa omaksua mahdollistavan roolin tässä siirtymisessä kohti nykyaikaisia, innovatiivisia ja kestäväpohjaisia hankintajärjestelmiä, jotka sopivat 2000-luvun tarpeisiin. Sitä varten tarvitaan osallistavaa ja määrätietoista koko EU:n yhteistyökumppanuutta, jolla tähdätään älykkäisiin julkisiin hankintoihin.

⁵⁴ Esimerkiksi useiden paikallisviranomaisten tekemät julkisessa liikenteessä käytettävien puhtaiden ajoneuvojen yhteishankinnat.

⁵⁵ Ks. meneillään oleva Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista koskeva julkinen kuuleminen *Streamlining the implementation of the Trans-European Transport Network (TEN-T)*: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en

LISÄYS – Katsaus julkisia hankintoja koskeviin EU:n aloitteisiin vuoden 2018 loppuun mennessä

Tässä tiedonannossa peräänkuulutetaan laajaa yhteistyökumppanuutta, jolla parannetaan julkisten hankintojen toimivuutta EU:ssa. Komissio pyytää jäsenvaltioita, muita viranomaisia ja julkisten hankintojen sidosryhmiä sitoutumaan tähän tähtääviin vapaaehtoiisiin ja samalla konkreettisiin toimenpiteisiin. Omalta osaltaan **komissio lupaa saada vuoden 2018 loppuun mennessä aikaan tuloksia seuraavista toimista:**

1. Huolehditaan strategisten julkisten hankintojen yleistymisestä

- Perustetaan suurten infrastruktuurihankkeiden vapaaehtoinen ennakkoarviointimekanismi.
- Päivitetään ohjeet ympäristöä säästävistä ja sosiaalisista hankinnoista ja annetaan ohjeita innovatiivisesta hankintatoiminnasta.
- Vaihdetaan strategiaan hankintoihin liittyviä hyviä käytäntöjä muiden muassa keskeisillä toimialoilla (rakentaminen, terveydenhuolto ja tietotekniikka).

2. Ammatillistetaan julkiset ostajat

- Annetaan suositus julkisten ostajien ammatillistamisesta.
- Laaditaan julkisia hankintoja koskevat eurooppalaiset osaamisen puitteet, jossa esitetään hankkijoiden tarvitsemat olennaiset taidot ja tiedot.
- Perustetaan tietoteknisen osaamisen keskus, joka toimii keskitettynä tietoportaalina, ja hankintoihin liittyvä hyvien käytäntöjen sähköinen kokoelma.
- Perustetaan kansallisten innovaatiohankintakeskusten EU:n laajuinen verkosto.

3. Helpotetaan pääsyä hankintamarkkinoille

- Parannetaan pääsyä EU:n ulkopuolisille hankintamarkkinoille kauppasopimuksilla.
- Tehostetaan muutoksenhakujärjestelmää tiivistämällä ensimmäisen oikeusasteen muutoksenhakuvelvoitteen verkostoa ja antamalla ohjeita muutoksenhausta.
- Käynnistetään pilottihankkeita, joilla lisätään pk-yritysten osallistumista yrityksiä palvelevien välittäjien ja innovaatiovälittäjien kautta.

4. Parannetaan avoimuutta, luotettavuutta ja tietoja

- Laaditaan uudet hankintoja koskevat vakiolomakkeet, joilla parannetaan tiedonkeruuta.
- Edistetään julkisesti käytettävissä olevien sopimusrekisterien perustamista.
- Annetaan ohjeita uusista luotettavuussäännöksistä ja kilpailunvastaisen yhteistyön perusteella sovellettavista poissulkemisperusteista ja perustetaan sääntöjenvastaisuustietokanta.

5. Tehostetaan hankintojen digitalisointia

- Laajennetaan sähköistä todistushakemistoa ja jatketaan tietoteknisten järjestelmien parantamista.
- Tuetaan yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan, yhden kerran periaatteen ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoa jäsenvaltioissa.

6. Pyritään yhteistyössä yhteishankintoihin

- Edistetään rajatylittäviä julkisia yhteishankintoja, mukaan luettuina suurostajien innovaatiohankinnat.
- Käynnistetään pilottihanke, jossa annetaan koulutusta pk-yritysten huomioimisesta yhteishankintayksiköissä.