



# TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO – TIETOKOOSTE

## JULKISET HANKINNAT

### 1. JOHDANTO

Viranomaiset käyttävät EU:ssa joka vuosi noin 14 prosenttia BKT:stä julkisiin hankintoihin. Se on yli 1,9 biljoonaa euroa<sup>1</sup>. Julkiset hankinnat ovat kokonsa vuoksi selvästi tärkeitä kilpailukyvyn kannalta. Julkisen sektorin osuus kysynnästä on suuri energian, liikenteen, puolustuksen, tietotekniikan sekä terveystalouden alalla.

Tehokkaat julkiset hankinnat ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n tärkeimpien haasteiden ratkaisemisessa. Niitä ovat kasvu ja työllisyys, budjettikuri, julkishallinnon nykyaikaistaminen, korruption ja kilpailunvastaisen yhteistyön torjuminen, pk-yritysten markkinoille pääsy, kansalaisten luottamus viranomaisiin ja demokratiaan, innovointi sekä ympäristön kannalta ja sosiaalisesti kestävä kasvu.

Julkisten varojen tuottava käyttö ja investointi ovat keskeisiä keinoja talouskasvun palauttamiseksi, erityisesti aikoina, jolloin valtioiden talousarviot ovat niukkoja. Jäsenvaltioille julkiset hankinnat ovat olennainen väline hallituksen politiikan ja kansallisten strategisten tavoitteiden toteuttamiseen. Hyvin toimivat julkisten hankintojen markkinat edistävät kansallista kilpailukykyä parantamalla julkista

taloutta ja investointeja ja kohentamalla palvelujen laatua (esim. infrastruktuuripalvelut tai sähköiset viranomaispalvelut).

EU:n kynnysarvot ylittävät hankintasopimukset<sup>2</sup> on julkaistava EU:n laajuisesti TED-tietokannassa<sup>3</sup> (Tenders Electronic Daily). Tavoitteena on integroida koko EU:n hankintamarkkinat, lisätä kilpailua ja saada enemmän vastinetta käytetyille julkisille varoille. Vuonna 2015 tarjouspyyntöjä julkaistiin EU:n laajuisesti yhteensä 450 miljardin euron arvosta.

### 2. KESKEISET POLIITTISET HAASTEET

Julkisten hankintojen vahvistaminen on keskeistä viranomaisten pyrkiessä luomaan oikeudenmukaisemman yhteiskunnan, joka perustuu yhtäläisiin mahdollisuuksiin, kestäväan talouskasvuun ja laajaan osallistumiseen markkinoille. Samalla tehokas julkisten hankintojen järjestelmä voi edistää huomattavasti kestävä julkista taloutta.

Julkisten hankintojen järjestelmien laadun ja tehokkuuden arviointi on tärkeää nykyisessä EU:n sääntelykehityksessä jäsenvaltioiden

<sup>1</sup> Tämä viimeisin arvio ei sisällä yleishyödyllisten laitosten menoja. Aiempiin arvioihin sisältyvät myös yleishyödyllisten laitosten hankinnat, jolloin hankintojen arvo on noin 19 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen eli noin 2,3 biljoonaa euroa.

<sup>2</sup> EU:n lainsäädännössä annetaan yhdenmukaistetut vähimmäissäännöt tarjouksille, joiden rahallinen arvo ylittää tietyn määrän. Ne ovat saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en)

<sup>3</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

vahvuuksien ja heikkouksien Arvioinnin olisi johdettava korjaaviin toimiin ja strategioihin. Nykyaikaiset julkiset hankinnat perustuvat seuraaviin keskeisiin osatekijöihin:

- vastinetta rahalle: kysyttyjä tavaroita, töitä ja palveluja tarjotaan taloudellisella, tehokkaalla ja tuloksellisella tavalla
- läpinäkyvyys: julkisiin hankintamenettelyihin liittyvät tiedot ilmoitetaan ymmärrettävällä, helposti saatavalla ja oikea-aikaisella tavalla
- oikeudenmukaisuus: julkisen hankintamenettelyn olisi oltava puolueeton, ja siinä olisi varmistettava kaikkien tarjoajien yhdenvertainen kohtelu
- hyvä hallintotapa: hankintaa ei saisi pitää hallinnollisena menettelynä; päin vastoin se on mahdollisuus saavuttaa erilaisia yhteiskunnallisia (ympäristöön tai innovointiin liittyviä tai sosiaalisia) tavoitteita järkevän varojen käytön avulla. Tämä voi lisätä luottamusta hallintoon.

Tiedon saatavuus ja laatu ovat tärkeitä, kun hankintoja analysoidaan ja valmistellaan asianmukaisia toimia ja reagoitua politiikan avulla. Jos kaikkien asianosaisten käytettävissä olisi

tunnistamiseksi.

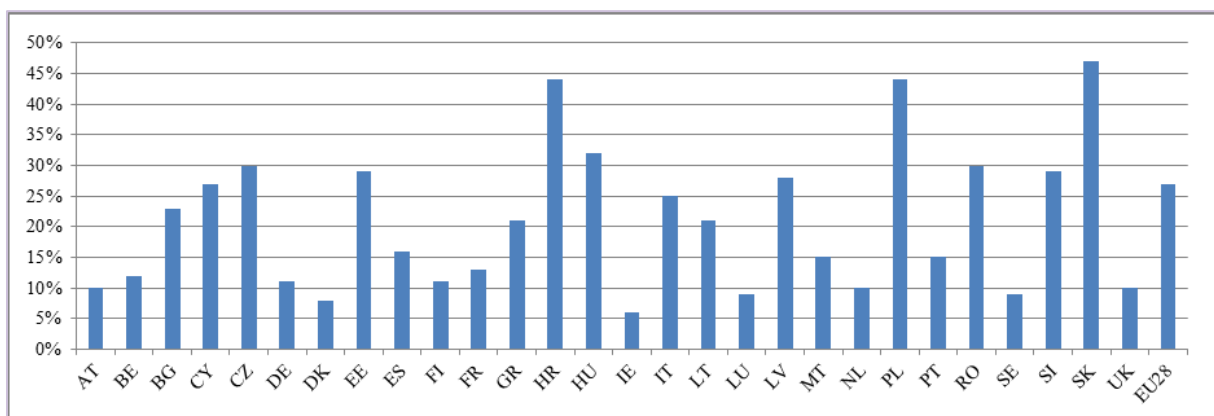
laadukkaampaa ja helpommin saatavaa tietoa hankinnoista, ne voisivat saada tutkimusyhteisöltä enemmän huomiota (mikä voisi tuottaa uusia ideoita tiettyjen puutteiden korjaamiseksi) ja vuorovaikutus yhteiskunnan kanssa paranisi (mikä puolestaan lisäisi luottamusta ja aiheuttaisi julkista painetta julkisten hankintojen järjestelmien tehostamiseksi).

## Vastinetta rahalle

### 2.1. Kilpailu julkisten hankintojen alalla

TED-tietokannassa julkaistuista jälki-ilmoituksista näkee jätettyjen tarjousten määrän. Se on tärkeä indikaattori, joka kuvaa julkisten hankintojen markkinoiden kilpailua. Tarjoajien välinen kilpailu on yksi tärkeimmistä keinoista saavuttaa julkisia hankintoja koskevan politiikan lopullinen tavoite eli paras vastine rahalle. Vuosina 2006–2016 niiden tarjouspyyntöjen osuus, joihin saatiin vain yksi tarjous, kasvoi 14 prosentista 29 prosenttiin. Tämä osoittaa, että kilpailuun perustuvaa menettelyä ei joko käytetä tai sen käyttö on vähenemässä; yritysten on kaiken kaikkiaan entistä vaikeampi päästä hankintamarkkinoille.

**Kuvio 1 – Yhden tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten osuus (puitesopimuksia lukuun ottamatta) 2006–2016**



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2016, Romania ja Bulgaria 2007–2016).

Vuosina 2006–2016 EU28:n tasolla ilmoituksista 27 prosenttia oli sellaisia, joihin saatiin vain yksi tarjoaja. Eniten tällaisia tapauksia oli uusissa jäsenvaltioissa. Myös Italiassa osuus oli suuri, lähellä EU28:n keskiarvoa.

Yleisesti ottaen niiden EU:n jäsenvaltioiden määrä kasvaa, joissa yhden tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten osuus on suuri eli kilpailu on riittämätöntä (kuvio 1).

## 2.2. Rajatylittävien julkisten hankintojen määrä

EU:n julkisia hankintoja koskevilla säännöillä luotujen olosuhteiden odotettiin lisäävän rajatylittäviä tarjouksia. Yleisesti ottaen rajatylittävillä hankinnoilla on kaksi eri muotoa, suora<sup>4</sup> ja epäsuora<sup>5</sup>. Suorien rajatylittävien hankintojen määrä nousi vuosina 2009–2015, kun tarkastellaan osuutta tehtyjen sopimusten kokonaisarvosta (2,5 prosentista 3,5 prosenttiin) ja osuutta tehtyjen sopimusten kokonaisuudesta (1,5 prosentista 2 prosenttiin). Samaan aikaan myös epäsuorat rajatylittävät hankinnat lisääntyivät yleisesti: osuus tehtyjen sopimusten kokonaisuudesta kasvoi 19,9 prosentista 22,6 prosenttiin ja osuus tehtyjen sopimusten kokonaisarvosta kasvoi 18,6 prosentista 21,4 prosenttiin. On kuitenkin huomattava, että tämä kasvusuuntaus ei ole ollut koko ajan jatkuva.

Suorien rajatylittävien hankintojen osuus oli vuosina 2009–2015 tehtyjen sopimusten perusteella yli 10 prosenttia vain kolmessa jäsenvaltiossa: Malta (12 prosenttia), Irlanti (13 prosenttia) ja Luxemburg (17 prosenttia). Vaikuttaa siltä, että näissä kolmessa pienessä valtiossa paikallinen tarjonta ei riitä vastaamaan ostajien tarpeisiin. Suurimmassa osassa EU:n 28 jäsenvaltiosta suorien rajatylittävien hankintojen osuus tehdyistä sopimuksista jäi alle viiden prosentin (kuvio 2).

Epäsuorien rajatylittävien hankintojen osuus oli useimmissa jäsenvaltioissa yli 15 prosenttia vuosina 2009–2015. Epäsuorien rajatylittävien hankintojen osuus tehtyjen sopimusten määrästä oli EU28-maissa 2,1–34,8 prosenttia (arvon perusteella 5,9–36 prosenttia).

Se, että epäsuorien rajatylittävien hankintojen osuus on usein suuri ja suorien rajatylittävien hankintojen osuus pieni, voi johtua rajatylittävien tarjousten tekemisen todellisista tai oletetuista esteistä, mikä saa yritykset luottamaan rajatylittävissä myynissä kyseiseen maahan sijoittautuneisiin tytäryrityksiin<sup>6</sup>.

---

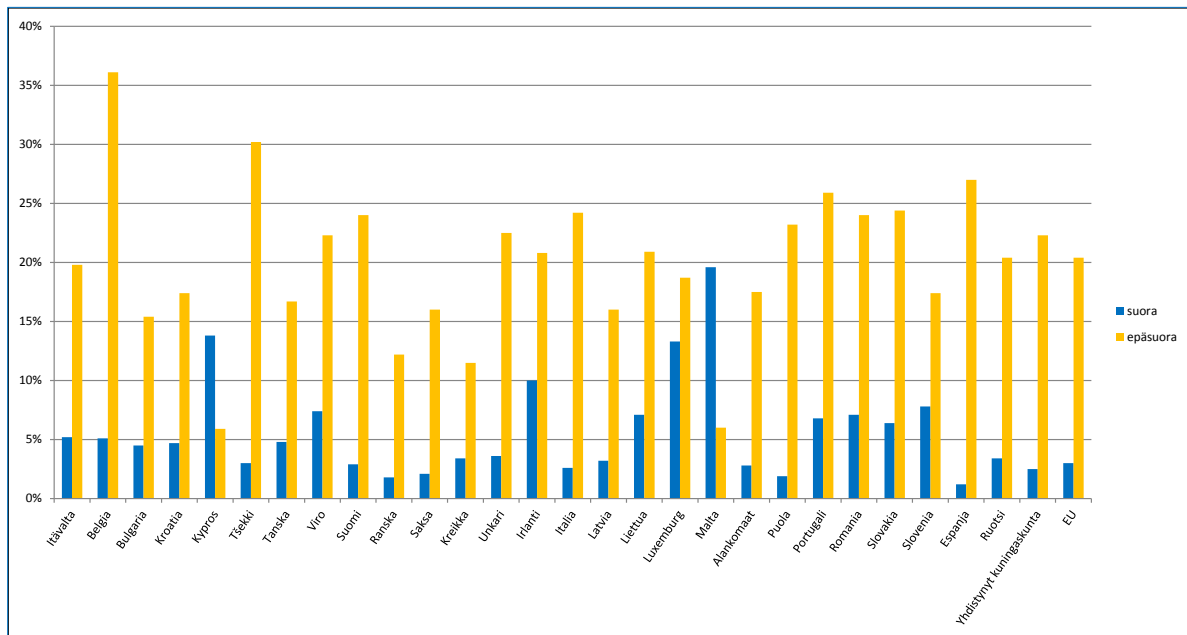
<sup>4</sup> Tarjouskilpailun voittaja ei ole sijoittautunut samaan maahan kuin hankintaviranomainen eikä ole kotimaisessa omistuksessa.

<sup>5</sup> Tarjouskilpailun voittaja on sijoittautunut samaan maahan kuin hankintaviranomainen mutta on ulkomaisen yrityksen tytäryritys.

---

<sup>6</sup> Kun yritykset kehittävät strategiaansa rajatylittävälle markkinoille pääsemiseksi, ne perustavat todennäköisemmin tytäryrityksen täyttääkseen monimutkaiset maakohtaiset vaatimukset. Rajatylittävät tarjoajat pitävät paikallista läsnäoloa etuna myös siksi, että hankintaviranomaisten katsotaan suosivan toimeksisaajia, jotka puhuvat niiden kieltä ja ovat maantieteellisesti lähellä.

**Kuvio 2 – Ulkomaisten yritysten kanssa tehtyjen sopimusten osuus arvon perusteella (suorat ja epäsuorat) 2009–2015**



## Läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus

### 2.3. Julkisten tarjouskilpailujen julkaiseminen EU:n tasolla

Keskeinen indikaattori on se, kuinka monta julkista tarjouskilpailua julkaistaan EU:n tasolla<sup>7</sup>. Yleinen suuntaus on ollut varsin vakaa neljä viime vuotta, mutta julkaisumäärä vaihtelee huomattavasti eri maiden välillä. Joissakin maissa julkaistujen hankintojen arvo suhteessa BKT:hen jää paljon EU:n 4,25 prosentin keskiarvon (2012–2015) alapuolelle (kuvio 3).

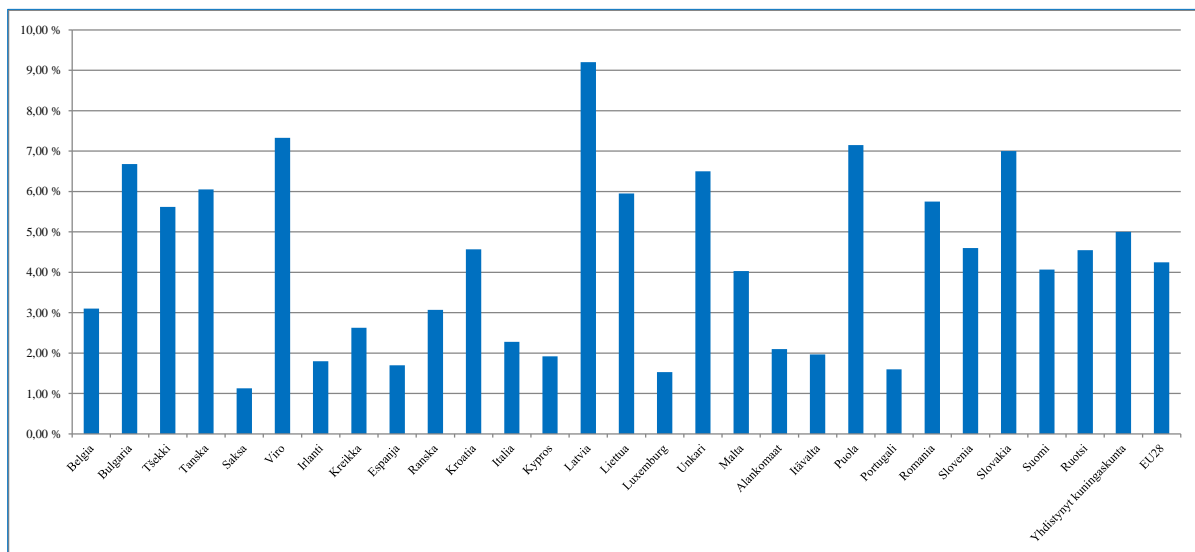
Maat, joissa julkaistujen tarjousten arvo on suhteellisen pieni suhteessa BKT:hen, eivät pääse nauttimaan lisääntyneen julkaisuuden hyödyistä, kuten tuleviin hankintoihin liittyvien hakukustannusten pienenemisestä tai mahdollisten osallistujien joukon kasvamisesta. Vaikka kyseiset maat hyötyvät muiden jäsenvaltioiden markkinoiden avoimuudesta, ne eivät tarjoa vastaavia mahdollisuuksia muiden EU:n jäsenvaltioiden yrityksille.

Tämä on erittäin merkittävää ali- ja ylijäämäisten jäsenvaltioiden suhteissa.

Saksalla on EU:n jäsenvaltioista alhaisin julkaisuaste (1,2 prosenttia).

<sup>7</sup> Yleishyödylliset palvelut ja puolustus mukaan lukien.

**Kuvio 3 – Julkaistujen tarjouspyyntöjen arvo suhteessa BKT:hen jäsenvaltioittain 2012–2015**



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2015).

#### 2.4. Julkisten hankintamenettelyjen avoimuus

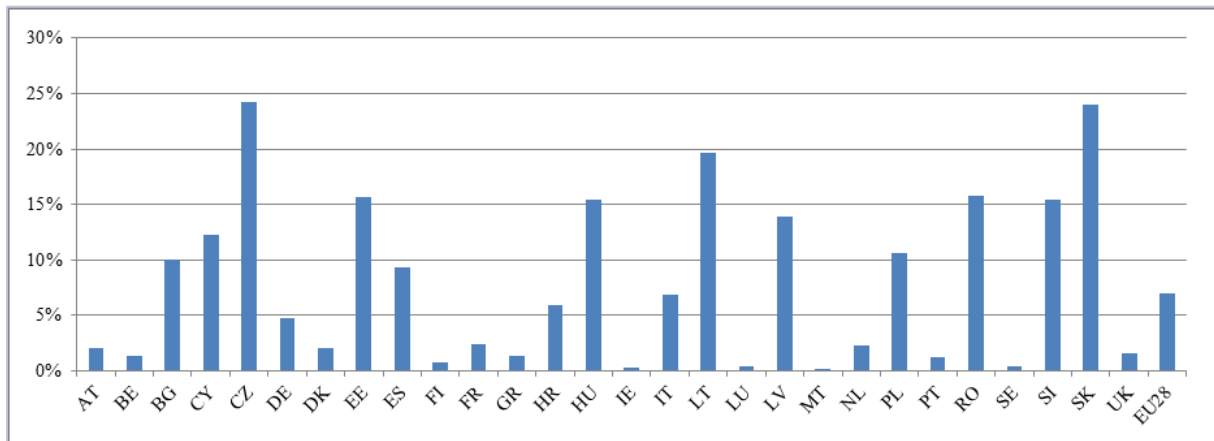
Läpinäkyvät julkisten hankintojen markkinat ovat erittäin avoimet ja tarjoavat mahdollisuuden kovaan kilpailuun, mikä merkitsee sitä, että tarjouskilpailuja voittavat yritykset, joilla on paras tuote parhaaseen hintaan parhaan tuloksen saavuttamiseksi.

Keskeinen läpinäkyvyyden määrää osoittava tekijä on se, minkätyyppistä menettelyä käytetään. Kun käytetään avoimia menettelyjä, suuren läpinäkyvyyden ja kilpailun todennäköisyys kasvaa.

Kun taas käytetään neuvottelumenettelyä ilman hankintailmoituksen julkaisemista, läpinäkyvyyden ja kilpailun määrä on todennäköisesti paljon alaisempi.

EU28-maissa niiden jälki-ilmoitusten osuus, joissa käytettiin neuvottelumenettelyä ilman hankintailmoituksen julkaisemista, oli seitsemän prosenttia vuosina 2006–2016 (ks. kuvio 4). Tämä merkitsee sitä, että se osa julkisista hankinnoista, jota on mahdollista tarkastella, on varsin läpinäkyvä. Yleinen suuntaus vuodesta 2006 on ollut suhteellisen vakaa, mutta jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja. Jotkut alat erottuvat kuitenkin muista siten, että niillä käytetään erittäin paljon neuvottelumenettelyä ilman hankintailmoituksen julkaisemista. Näin tapahtuu esimerkiksi tietoteknisten ratkaisujen hankinnoissa, joissa toimittajariippuvuus on yleinen ilmiö.

**Kuvio 4 – Niiden jälki-ilmoitusten osuus, joissa käytettiin neuvottelumenettelyä ilman hankintailmoituksen julkaisemista 2006–2016**



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2016, Romania ja Bulgaria 2007–2016).

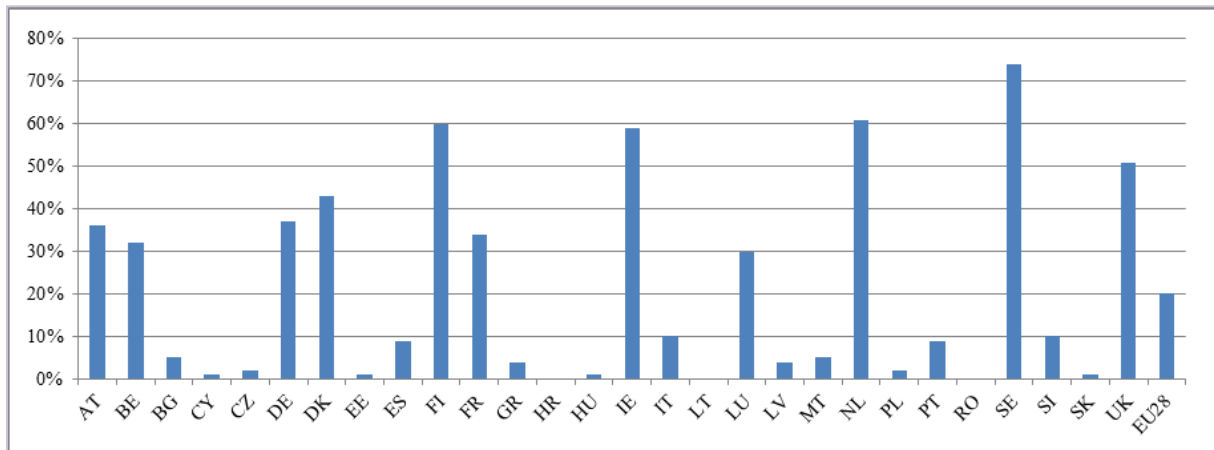
## 2.5. Toimitettujen tietojen laatu

Tietojen merkityksestä ollaan laajasti yksimielisiä. OECD on esimerkiksi todennut, että ”vaikka jäsenvaltiot keräävät entistä enemmän hankintoja koskevia perustietoja, harva niistä analysoi tietoja järjestelmällisesti mitatakseen hankintajärjestelmän toimintaa”. Komission selvityksissä on myös suositeltu hankintatietojen ja oikaisutietojen laadun parantamista. Joissakin jäsenvaltioissa on tehty asiaa koskevia tutkimuksia valtion (Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa ja Ruotsi) ja valtiosta riippumattoman sektorin (Kroatia, Tšekki ja Unkari) toimesta.

Ehdotettujen ratkaisujen kustannukset eivät yleensä ole suuria absoluuttisesti eivätkä varsinkaan hankintamenoihin verrattuna. Esimerkiksi sopimusrekisterin kustannukset Slovakiassa jäivät alle 25 000 euron. Lisäksi on jo saatavilla tarkastustietoja, mikä merkitsee sitä, että suurimmat muutokset on nyt tehtävä työprosesseihin. Joissakin jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt ovat vaatimattomin määrärahoihin toteuttaneet pitkälle vietyä tietojen analysointia.

Yksi tietojen laatua kuvaava indikaattori on niiden ilmoitusten osuus TEDissä, joissa ei kerrota sopimuksen arvoa. EU:n tasolla niiden sopimusten osuus, joissa arvoa ei ilmoiteta, oli 20 prosenttia vuosina 2006–2016. Kymmenessä jäsenvaltiossa osuus oli paljon suurempi, ja eniten tällaisia tapauksia oli Ruotsissa, Alankomaissa, Suomessa ja Irlannissa. Eräät maat, joissa arvon puuttuminen on yleistä, eivät ole ajan myötä parantaneet suoritustaan. Ääriesimerkkejä ovat Ruotsi ja Alankomaat.

Kuvio 5 – Sopimuksen arvoa ei ilmoitettu 2006–2016



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2016, Romania ja Bulgaria 2007–2016).

## Hyvä hallintotapa

### 2.6. Kysynnän yhdistäminen

Julkisille hankinnoille on ominaista ostajien määrän huomattava pirstoutuminen. Arvioiden mukaan EU:ssa toimii yli 350 000 yksittäistä hankintaviranomaista. Monissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole luotettavia tietoja hankintaviranomaisten määrästä, ja siksi lukua pidetään suuntaa-antavana.

Taloudelliset rajoitukset ja julkisuudessa esitetyt vaatimukset vastuullisuuden lisäämisestä saavat viranomaiset keskittämään ja standardoimaan hankintoja. Kysynnän yhdistäminen julkisissa hankinnoissa voi auttaa viranomaisia saavuttamaan keskeisiä tavoitteita, joita ovat

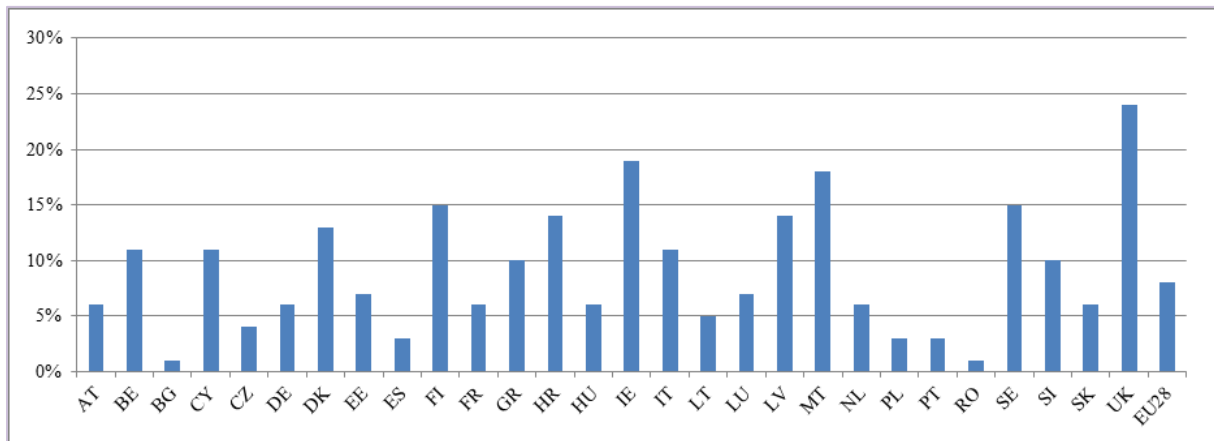
- rahalle paras mahdollinen vastine mittakaavaetujen kautta
- sosiaaliset tai ympäristöä koskevat tavoitteet
- ostajien ammatillistaminen
- hankintasyklin suunnittelun ja seurannan tehostaminen
- verkkotyökalujen käyttöönotto.

Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa energiasta on tullut

yksi onnistuneimmista yhteistyössä toteutettavien hankintojen kohteista. Vuonna 2010 kaikki keskushallinnon yksiköt määrättiin hankkimaan energiansa valtion hankintayksikön kautta, millä säästettiin 51 miljoonaa Englannin puntaa. Kysynnän yhdistämisessä on kaksi vaihtoehtoa: i) ostaminen yhteishankintayksikön kautta tai ii) yhteinen hankinta muiden yksiköiden kanssa. Hyviä esimerkkejä yhteishankinnoista ovat perushyödykkeet, kuten sähkö ja kaasu, toimistokalusteet ja -laitteet.

EU28-maissa niiden jälki-ilmoitusten osuus, joissa hankintaviranomainen tekee hankintoja muiden hankintaviranomaisten puolesta oli vuosina 2009–2015 keskimäärin kahdeksan prosenttia (kuviot 5 ja 6). Osuus oli suurin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhteisten tai keskitettyjen hankintojen käyttö hajaantuu voimakkaasti EU28-keskiarvon molemmin puolin. Suhteellisen vakaana pysynyt muutos osoittaa, että budjettirajoituksista huolimatta jäsenvaltiot eivät hyödynnä kysynnän yhdistämistä (silloin kun se on mahdollista).

**Kuvio 6 – Niiden jälki-ilmoitusten osuus, joissa hankintaviranomainen tekee hankintoja muiden hankintaviranomaisten puolesta (yhteiset hankinnat tai yhteishankintayksiköt) 2006–2016**



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2016, Romania ja Bulgaria 2007–2016).

## 2.7. Laatu- ja hintaperusteiden vaihteleva käyttö

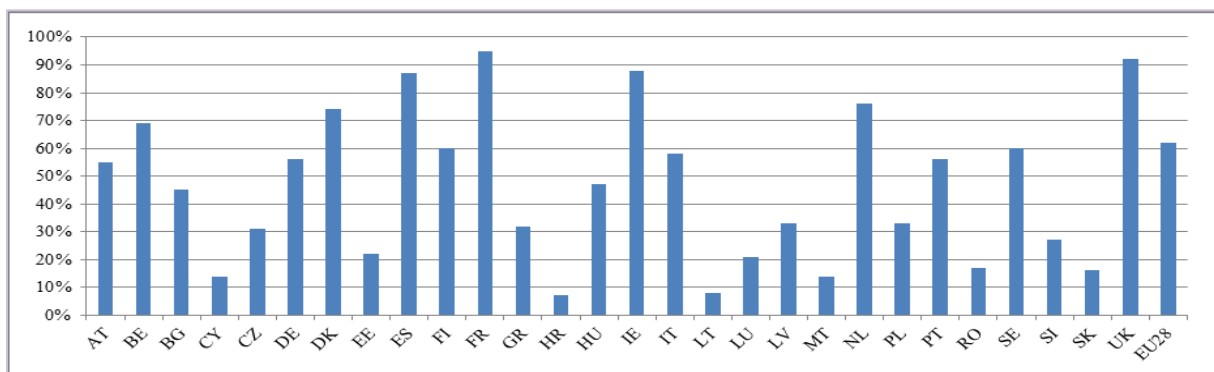
Vain harva jäsenvaltio on ryhtynyt harjoittamaan ympäristöä säästäviä tai sosiaalisesti vastuullisia julkisia hankintoja tai innovointia. Tämän seurauksena alinta hintaa käytetään liikaa sopimuksen tekemisen perusteena, mikä ei aina tuota parasta vastinetta rahalle.

Sen sijaan komissio kehottaa sisällyttämään laatu- ja hintaperusteet kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen periaatteeseen. Kyseisen periaatteen käyttö jäsenvaltioissa vaihtelee kuitenkin huomattavasti (kuvio 7). Ranskassa ja Yhdistyneessä

kuningaskunnassa periaatetta käytetään yli 90 prosentissa tarjouskilpailuista, mutta Kroatiassa ja Liettuassa osuus jää alle 10 prosentin. EU:n keskiarvo on 62 prosenttia.

Koska jäsenvaltiot käyttävät niin vähän kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen periaatetta, ne voivat menettää tilaisuuden käyttää hankintojen kautta kulutettuja suuria rahamääriä älykkäästi ja strategisesti ja luoda enemmän taloudellisia heijastusvaikutuksia. Kysymys on erityisen tärkeä Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa.

**Kuvio 7 – Kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta koskevien perusteiden käyttö tarjousten arvioinnissa 2006–2016**



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2016, Romania ja Bulgaria 2007–2016).



### 3. JÄSENVALTIOIDEN RATKAISUT

#### 3.1. Ratkaisut

Julkisista hankinnoista voidaan tehdä selkeillä ja konkreettisilla toimilla tehokas työkalu, joka kuuluu jokaisen jäsenvaltion talouspolitiikan työkalupakkiin ja jolla saadaan aikaan merkittävää hyötyä hankintojen tuloksina. Näin todetaan 3. lokakuuta 2017 hyväksytyssä komission tiedonannossa<sup>8</sup>, jossa annetaan puitteet hankintamenettelyjen parantamiselle koko EU:ssa. Ehdotettu lähestymistapa perustuu kumppanuuteen. Ensisijaisilla aloilla toteutettavat toimet myös antaisivat jäsenvaltioille mahdollisuuden korjata edellisessä kohdassa tarkasteltuja puutteita.

Kuten tiedonannossa todetaan, ensisijaiset toimet ovat seuraavat:

- huolehditaan strategisten julkisten hankintojen yleistymisestä
- ammatillistetaan julkiset ostajat
- helpotetaan pääsyä hankintamarkkinoille
- parannetaan läpinäkyvyyttä, luotettavuutta ja tietoja
- tehostetaan hankintojen digitalisointia
- pyritään yhteistyössä yhteishankintoihin.

**Strategisilla julkisilla hankinnoilla** olisi oltava suurempi rooli, kun vastataan yhteiskuntaa, ympäristöä ja taloutta koskeviin haasteisiin. Käytännössä se tarkoittaa innovatiivisten, ympäristöä säästävien ja sosiaalisten perusteiden<sup>9</sup> käytön yleistämistä, ennakoivien markkinakartoitusten tai laatuarvioiden (kokonaistaloudellisesti edullisimpien tarjousten<sup>10</sup>) käytön laajentamista ja innovatiivisten ratkaisujen hankintaa jo ennen niiden kaupallistamista. Joissakin jäsenvaltioissa hankintamenettelyissä on

jo pakollista käyttää kokonaistaloudellisesti edullisimpia tarjouksia, joiden arviointiin sisältyy myös ympäristön säästämiseen liittyviä perusteita. Jotta julkisissa hankinnoissa päästäisiin optimaalisiin tuloksiin, on strategisia perusteita joka tapauksessa sovellettava järjestelmällisesti. Siihen voidaan päästä laajalla käytännön tuella, kuten standardeilla, vertailuarvoihin liittyvillä menetelmillä, laatumerkkien<sup>11</sup> ja arviointiperusteiden säännöllisillä päivityksillä sekä hyvien käytäntöjen kokoelmilla.

**Ammatillistaminen** on myös tärkeä näkökohta. Kun strategisten julkisten hankintojen käyttö lisääntyy, on hyödynnettävä entistä laajemmin joustavia toimintatapoja, markkinatuntemusta ja innovatiivisia välineitä. Julkiselle sektorille on luotava kattava strategia, jolla puututaan riskien välttämiseen ja houkutellessa julkisiin hankintoihin osaamista ja kehitetään sitä. Jäsenvaltiot ovat ammatillistamisen suhteen eri vaiheissa. Kokemuksia vaihtamalla ne voivat parantaa hankintakäytäntöään ja lisätä hankintojen vaikutusta politiikan tavoitteiden toteuttamiseen. Kansallisella tasolla tarvitaan pitkän aikavälin ammatillistamisstrategioita, jotta saadaan oikeilla taidoilla ja välineillä varustetut oikeat ihmiset tuottamaan parhaat mahdolliset tulokset.

Myös **julkisten hankintojen markkinoille pääsy** on tärkeä näkökohta. Pk-yritykset ovat tärkeitä työpaikkojen, kasvun ja innovaatioiden luoja, mutta niiden on vaikea päästä osallistumaan hankintoihin. Tätä nykyä pk-yritykset onnistuvat – suoraan tai yhteisen tarjouksen tekijöinä tai alihankkijoina – saamaan EU:n kynnysarvot ylittävistä sopimuksista osuuden, joka vastaa 45 prosenttia sopimusten arvosta. Vuoden 2014 direktiiveissä vahvistetaan

<sup>8</sup> COM(2017) 572 final.

<sup>9</sup> Mukana olisi oltava myös vaatimus vammaisille taattavasta esteettömyydestä.

<sup>10</sup> Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen yhteydessä voidaan antaa enemmän painoa laadulle.

<sup>11</sup> Esimerkiksi ympäristömerkit, energiamerkit ja reilun kaupan merkit.

toimenpiteitä<sup>12</sup>, joilla on määrä helpottaa pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille. Näistä pk-yritysten parannetuista hankintoihin liittyvistä mahdollisuuksista on nyt tiedotettava tehokkaammin suurelle yleisölle, yrityksille ja hankintaviranomaisille. Tavoitteena on nostaa pk-yritysten osuus julkisista hankinnoista tasolle, joka vastaa niiden painoa taloudessa.

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 järjestää riippumaton muutoksenhaku hankintapäätöksistä. 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 suositetaan kotimaisia tarjoajia.

Julkisten hankintojen hallinnointi perustuu luotettavaan **tietoihin**. Niitä tarvitaan asianmukaisten politiikkatoimien valmisteluun. Hankintoja koskevien tietojen pitäisi olla parempia ja helpommin saatavilla<sup>13</sup>. Tietojen avulla avautuu monenlaisia mahdollisuuksia arvioida paremmin hankintapolitiikan toimivuutta ja muokata tulevia strategisia päätöksiä. Sähköisten hankintajärjestelmien avulla voidaan tuottaa tietoja, jotka tarjoavat myös keinon havaita sääntöjenvastaisuuksia.

Kun julkisista hankinnoista on saatavilla tietoja, on helpompi käydä keskustelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, ja

---

<sup>12</sup> Toimenpiteitä, joilla parannetaan pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille, ovat muiden muassa suositus sopimusten jakamisesta eriin, tarjousmenettelyyn osallistumiseen edellytetyn liikevaihtokynnyksen madaltaminen ja vaadittavien asiakirjojen määrän pienentäminen.

<sup>13</sup> Tällöin kunnioitetaan perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan niin pitkälti kuin mahdollista.

viranomaisten tilivelvollisuus lisääntyy. Se myös antaa viranomaisille paremmat valmiudet torjua petoksia ja korruptiota<sup>14</sup>. Sitä varten on erittäin suositeltavaa perustaa julkinen sopimusrekisteri<sup>15</sup>, josta saa selkeää tietoa tehdyistä sopimuksista ja niiden muutoksista. Julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä voidaan parantaa ja julkisia varoja säästää myös tekemällä korruptiosta ilmoittaminen mahdolliseksi perustamalla toimivia ilmoitusjärjestelyjä ja suojelemalla ilmiantajia kostotoimenpiteiltä<sup>16</sup>.

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. Uusi tekniikka tarjoaa mahdollisuuden pohtia perusteellisesti uudelleen, miten julkiset hankinnat ja niihin liittyvät julkishallinnon osat järjestetään. Nyt on ainutkertainen mahdollisuus muuttaa järjestelmiä.

---

<sup>14</sup> 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 kahdeksassa EU:n jäsenvaltiossa 1,4–2,2 miljardia euroa.

<sup>15</sup> Jos rekisterissä on henkilötietoja, on noudatettava tietosuojalainsäädännön vaatimuksia.

<sup>16</sup> Vuonna 2017 tehdyn selvityksen "Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement" (Milieu Euroopan komission toimeksiannosta) mukaan tehokkaalla ilmiantajien suojelulla voitaisiin julkisten hankintojen alalla koko EU:ssa säästää jopa 5,8–9,6 miljardia euroa vuodessa.

**Yhteistyössä toteutettavat hankinnat** ovat alkaneet saada jalansijaa eri puolilla EU:ta<sup>17</sup>. 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. 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 innovatiivisia tai ympäristöä säästäviä hankintoja koskevia tavoitteita. Niiden markkinatuntemus on myös yksi keskeinen tekijä julkisten hankintojen ammatillistamisessa. Yhteishankintayksiköiden asiantuntemus luo heijastusvaikutuksia, sillä ne tarjoavat usein tukea muille hankintaviranomaisille.

Hankintaviranomaisten yhteistyön vahvistamisesta olisi siitäkin saatavissa paljon hyötyä. Uudet EU:n säännöt helpottavat selvästi rajatylittäviä yhteishankintoja, joissa hankintaviranomaiset eri maista järjestävät hankintamenettelynsä yhdessä. Tällaisten kumppanuusjärjestelyjen toteutettavuudesta on saatu viime aikoina lukuisia esimerkkejä.

### 3.2. EU:n sääntelykehys

EU:n julkisia hankintoja koskevia direktiivejä sovelletaan tarjouksiin, joiden odotetaan ylittävän tietyn kynnysarvon, mutta jäsenvaltiot voivat soveltaa EU:n direktiivien periaatteita myös kynnysarvon alapuolelle jääviin tarjouksiin. Direktiivien keskeisiä periaatteita ovat läpinäkyvyys, yhdenvertainen kohtelu, avoin kilpailu ja menettelyjen moitteeton hallinnointi. Niiden avulla pyritään luomaan kilpailuun perustuvat, avoimet ja hyvin säännellyt hankintamarkkinat. Se on välttämätöntä julkisten varojen järkevän käytön kannalta. Direktiivien täytäntöönpanolla voidaan edistää huomattavasti myös tavoitteita, jotka koskevat vastineen saamista rahalle, läpinäkyvyyttä, oikeudenmukaisuutta ja hyvää hallintotapaa.

Direktiivejä muutettiin perusteellisesti vuoden 2014 uudistuksessa. Uusilla säännöillä yksinkertaistetaan julkisia hankintamenettelyjä ja tehdään niistä joustavampia. Siitä hyötyvät julkiset hankkijat ja yritykset, erityisesti pk-yritykset. Näin se tapahtuu:

- Hankintaviranomaisten yksinkertaistetut menettelyt avaavat EU:n julkisten hankintojen markkinoita, ehkäisevät kotimaisten tuotteiden ostamista kannustavaa politiikkaa ja edistävät tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Näin hankintaviranomaiset saavat parempaa vastinetta rahalle.
- Uudet säännöt, mukaan lukien uusi sähköinen ESPD-lomake (European Single Procurement Document), luovat pohjaa julkisten hankintojen digitalisoinnille, joka lisää huomattavasti julkisten hankintojen järjestelmän tehokkuutta. Esimerkiksi vain voittavan yrityksen on toimitettava kaikki asiakirjat, joissa osoitetaan, että sillä on edellytykset sopimuksen tekemiseen. Tämä vähentää huomattavasti yritysten valintaan tarvittavien asiakirjojen määrää.
- Kun tarjousmenettelyyn osallistumiseen edellytettyä liikevaihtokynnystä madalletaan ja

---

<sup>17</sup> Kysynnän yhdistämisellä viitataan hankintaviranomaisiin tai muihin yhteishankintayksiköiden kautta toimiviin tahoihin, jotka toimivat tukkukauppiaina tai välittäjinä.

hyödynnetään mahdollisuutta jakaa sopimuksia eriin, pk-yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin helpottuu.

- Julkisista hankinnoista on tulossa poliittisen strategian väline. Uusien sääntöjen mukaan julkiset hankkijat voivat julkisten hankintamenettelyjen avulla panna täytäntöön ympäristöpolitiikkaa sekä sosiaaliseen integraatioon ja innovointiin liittyvää politiikkaa.

Jäsenvaltioiden oli saatettava julkisia hankintoja koskevat direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 18. huhtikuuta 2016. Syyskuussa 2017 neljä jäsenvaltiota ei ollut vielä saattanut näitä kolmea direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kahden jäsenvaltion on vielä saatettava käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään.

#### 4. MENESTYSTARINOITA

Useista edellisissä kohdissa käsitellyistä keskeisistä haasteista voidaan mainita hyviä esimerkkejä.

**Strategisten hankintojen** osalta Ruotsin politiikka on suositeltava käytäntö. Ruotsin hallitus hyväksyi äskettäin kansallisen julkisia hankintoja koskevan strategian. Strategian tavoitteena on tarjota hankintaviranomaisille mahdollisuus toteuttaa strategisia hankintoja. Strategiassa annetaan ehdotuksia konkreettisista toimista, jotka ovat merkityksellisiä kaikessa julkisen sektorin toiminnassa. Strategia sisältää seitsemän tavoitetta, joista yhden muodostavat ”ympäristön suhteen vastuulliset julkiset hankinnat”. Siinä kannustetaan lisäämään ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja, erityisesti niissä tuoteryhmissä, joilla on merkittävä vaikutus ympäristöön. Ympäristönäkökohdat ja elinkaarinäkökulma olisi otettava huomioon julkisen hankintamenettelyn eri vaiheissa. Kansallisen julkisia hankintoja koskevan strategian toteuttaminen ja seuranta annettiin vuonna 2015 perustetun julkisista hankinnoista vastaavan viranomaisen

tehtäväksi. Kyseessä on riippumaton viranomainen, jonka päätehtävänä on antaa tehokasta tukea maan hankintaviranomaisille, esimerkiksi ohjeiden ja koulutuksen avulla.

Toinen strategisten hankintojen ulottuvuus ovat niin kutsutut sosiaaliset hankinnat. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisten hankintojen avulla pyritään saavuttamaan sosiaalisia tavoitteita, kuten heikossa asemassa olevien osallistaminen. Ranska asetti vuonna 2015 kestäviä julkisia hankintoja koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassaan tavoitteen ottaa sosiaaliset näkökohdat huomioon vähintään 25 prosentissa julkisista tarjouskilpailusta vuoteen 2020 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi toimintasuunnitelman perusteella käynnistetään toimia, annetaan suosituksia ja perustetaan viestintätyökaluja, joiden avulla asiasta tiedotetaan hankintaviranomaisille.

**Yhteistyössä toteutettavien hankintojen** alalla Italia on toteuttanut tärkeän uudistuksen julkisten hankintojen rationalisoimiseksi. Hankintajärjestelmän pirstoutuminen (Italiassa on yli 36 000 hankintaviranomaista) on julkisten hankintojen järjestelmien yleinen heikkous EU:ssa. Julkisten hankintojen liiallinen pirstoutuminen aiheuttaa monia ongelmia:

- riittämätön mittakaavaetu ja hankintaviranomaisten heikko neuvotteluvoima
- ostajien riittämätön ammatillistuminen ja markkinatuntemus
- suuret liiketoimintakustannukset
- sääntöjenvastaisuuden riskin mutkistuminen ja kasvaminen hankintamenettelyissä
- saman tuotteen liiallinen hintahajonta eri yksiköiden hankkimana.

Italia päätti osana menojensa uudelleenarviointia, että 19 tavara- ja palveluluokkaa koskevat hankinnat (lähinnä terveydenhuoltoalalla) oli annettava ”tehtäväksi yhteishankintaelimille”, joita ovat lähinnä kansalliset tai alueelliset

keskushankintayksiköt. Näin voitiin puuttua ostajien kesken vallinneeseen huomattavaan hintahajontaan (sydänstenteissä yli 300 prosentin hintaeroja samalla alueella). Tämä johti huomattaviin säästöihin vuonna 2015: jo päättyneissä hankintamenettelyissä säästöt olivat keskimäärin 23 prosenttia, ja vaihteluväli oli 6–59 prosenttia. Tulokset ovat merkittäviä myös siksi, että osapuolet ovat perustaneet järjestelmän, jonka avulla tuotteen hankinta suunnitellaan ja koordinoidaan.

Julkisten hankintojen digitalisoinnin ansiosta julkisia hankintoja ja niiden kautta merkittävää osaa julkisista menoista on entistä helpompi seurata. Sopimusrekisterit ovat kustannustehokas väline hallinnoida sopimuksia ja parantaa **läpinäkyvyyttä, luotettavuutta ja tietoja**. Niihin tallennetaan digitoidut sopimukset, näiden jäsennellyt tiivistelmät, mukaan luettuina sopimuksen toteuttamisen ehdot, toimitusehdot ja myöhemmin tehtävät muutokset. Joissakin maissa rekistereihin liittyy vaatimus, että sopimus, jota ei julkaista rekisterissä, on mitätön. Sopimusrekisterit auttavat hankintaviranomaisia hallinnoimaan sopimuksiaan ja parantamaan julkisten hankintojen hallinnointia. Portugalin julkisten hankintojen portaalin (Base<sup>18</sup>) avulla voidaan seurata julkisten hankintojen menoja ja määrää ja laatia tilastoja esimerkiksi hankintatyypeistä ja yritysten voittamista tarjouskilpailuista.

Siirtyminen **sähköiseen hankintamenettelyyn** tarjoaa tilaisuuden nykyaikaistaa julkisten hankintojen järjestelmä. Tämän prosessin hyviä käytäntöjä ovat esimerkiksi seuraavat:

- perustetaan yksi kansallinen portaali, joka sisältää kaikki ilmoitukset, ja yhdistetään se TEDiin
- luodaan sähköisille hankintapalveluille kilpailuun perustuvat markkinat

- perustetaan sopimusrekisteri, joka sisältää kaikki tiedot tehdyistä sopimuksista
- kevyet allekirjoitusvaatimukset; sähköisten allekirjoitusten käyttö on vähenemässä
- yhden kerran periaatteen soveltaminen.

Tärkeää on myös se, että yritysten (tai kansalaisten) ei tarvitse toimittaa tietoja hallintoviranomaisille kuin kerran. Yhden kerran periaate on käytäntö, jota sovelletaan valtion ja yritysten (tai kansalaisten) välisessä vuorovaikutuksessa. Se perustuu siihen, että yrityksiltä (tai kansalaisilta) ei pyydetä tietoja, jotka voidaan hakea julkishallinnosta eri viitteiden (esimerkiksi verotunnisteen) avulla. Tietoja voi hakea suoraan kansallisista rekistereistä (kuten Virossa) tai yhteisestä koontijärjestelmästä (esimerkiksi esikarsintajärjestelmästä), johon yritykset toimittavat tiedot hallintoelimiä varten vain kerran.

## 5. PÄÄTELMÄT

Julkisten hankintojen puitteita on parannettu viime vuosina EU:ssa ja jäsenvaltioissa, mutta haasteita on vielä jäljellä. Jäsenvaltiot käyttävät huomattavan osan julkisista menoistaan hankintoihin. Useissa jäsenvaltioissa hankinnoista julkistetaan edelleen vain pieni osuus, eikä avoimuus ole riittävää rajatylittävien liiketoimintamahdollisuuksien näkökulmasta. Kilpailua rajoittavien hankintamenettelyjen, kuten neuvottelumenettely ilman hankintailmoituksen julkaisemista, käyttö vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen, lähes 0 prosentista yli 20 prosenttiin, ja niiden sopimusten osuus, jotka on tehty vain yhden tarjouksen perusteella, on edelleen suuri. Tämä on erityisen merkittävää tietyillä aloilla (kuten tietotekniikka), joilla toimittajariippuvuus on yleinen ilmiö. Kaikki tämä viittaa siihen, että julkisten hankintojen sisämarkkinat eivät ole riittävän yhdentyneet ja että lisäämällä hankintojen avoimuutta synnytetäisiin enemmän taloudellista tehokkuutta ja kasvua.

<sup>18</sup> <http://www.base.gov.pt>

Laatuperusteiden käyttö sopimusten tekemisten yhteydessä vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen, alle 10 prosentista Kroatiassa ja Liettussa yli 90 prosenttiin Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yleisesti ottaen Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltiot käyttävät perusteena usein alinta hintaa ja menettävät mahdollisuuden kannustaa innovointiin tai toteuttaa sosiaalisia tai ympäristöön liittyviä tavoitteita.

Jäsenvaltiot tutkivat kysynnän yhdistämiseen perustuvien yhteistyössä toteutettavien julkisten hankintojen etuja keinona lisätä julkisten menojensa tehokkuutta. Parantamisen varaa on vielä paljon. Yksi haasteista on myös

ammattillistaminen, mikä merkitsee sitä, että julkiset hankinnat suorittaa henkilöstö, jolla on tarvittavat taidot ja tekniset tiedot ja joka hallitsee menettelyn.

Sähköinen hankintamenettely on yksi keino lisätä hankintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta. Jäsenvaltiot etenevät sen täytäntöönpanossa. Käyttöön otettujen sähköisten hankintapalvelujen laadussa on kuitenkin edelleen parannettavaa.

Päiväys: 22.11.2017