EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2021
COM(2021) 245 final

KOMISSION KERTOMUS

Kansallisten hankintapolitiikkojen toteuttaminen ja parhaat käytännöt sisämarkkinoilla

Sisällysluettelo

1. Johdanto 2

2. Yhteenveto jäsenvaltioiden seurantaraporteista 2

2.1. Keskeiset määrälliset indikaattorit – hankintojen määrä ja arvo 2

2.2. Virheellisen soveltamisen tai oikeudellisen epävarmuuden yleisimmät lähteet 6

2.3. Petokset, korruptio, eturistiriidat ja vakavat sääntöjenvastaisuudet 7

2.4. Pk-yritysten osallistuminen 9

2.5. Kansallisen strategisen hankinnan käytännön toteutus 10

2.5.1. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat 10

2.5.2. Sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat 11

2.5.3. Julkiset innovaatiohankinnat 12

3. Yleiset päätelmät 13

1. JOHDANTO

Tämä asiakirja perustuu tietoihin, jotka jäsenvaltiot toimittivat niiden ensimmäisten raportointi- ja seurantatoimien aikana, jotka perustuvat julkisista hankinnoista annetun direktiivin 2014/24/EU 83 ja 85 artiklaan, käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU 45 artiklaan sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun direktiivin 2014/25/EU 99 ja 101 artiklaan, jäljempänä ’raportointivelvoite’ tai ’raportointitoimi’.

Koska direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyi, raportointivelvoite pantiin ensimmäisen kerran täytäntöön vuonna 2018. Tämän vuoksi raportit kattoivat periaatteessa 1. tammikuuta 2017 ja 31. joulukuuta 2017 välisen ajanjakson[1] (vaikkakin yksi jäsenvaltio saattoi direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöään 1. tammikuuta 2017 jälkeen) tietojen saatavuuden mukaan.

Edellä mainittujen velvoitteiden yhteydessä komissio vastaanotti 27 raporttia: 26 EU:n jäsenvaltioilta[2] ja yhden Norjalta Euroopan talousalueen (ETA) jäsenenä. Jäsenvaltioiden toimittamat alkuperäiset raportit ovat saatavilla seuraavassa osoitteessa:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_fi.

2. YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN SEURANTARAPORTEISTA

Yleisesti ottaen kaikki saadut raportit sisälsivät enemmän laadullisia tietoja kuin määrällisiä tietoja. Viimeksi mainittujen puutteellisuus kuitenkin rajoitti mahdollisuuksia saatavilla olevien tietojen kattavaan yhdistämiseen ja/tai vertailemiseen EU:n tasolla.

2.1. Keskeiset määrälliset indikaattorit – hankintojen määrä ja arvo

Määrälliset indikaattorit ovat välttämättömiä hankintamarkkinoiden määrittelemiseksi. Jäsenvaltiot mainitsivat useita raportoinnin yhteydessä esiintyneitä ongelmia, kuten osittaiset tai puuttuvat syöttötiedot[3] tai tietojen puuttumisen kokonaan[4]. Itse tehtävä vaikuttaa olleen vaativa ja vaatineen paljon resursseja; jotkin jäsenvaltiot päättivät jopa hankkia lisäapua sen hoitamiseen.

Edellä mainitut tietojen kokoamisessa havaitut ongelmat huomioon ottaen Table 1 on tiivistetty jäsenvaltioilta ensimmäisen raportointitoimen aikana saadut valikoidut keskeiset indikaattorit (taulukossa esitetyt tiedot viittaavat tarjouskilpailukutsuihin, ellei toisin mainita).

---

1 Jotkin jäsenvaltiot toimittivat eri ajanjaksoa koskevat raportit sen mukaan, mitä tietoja niillä oli käytettävissään.

2 Yhdistynyt kuningaskunta ja Itävalta eivät toimittaneet raportteja.

3 Esimerkiksi Ruotsilta saadussa raportissa todetaan seuraavaa: *Lisäksi suhteellisen suuresta osasta kansallisia hankintoja puuttuu hankinnan arvoa koskevat arvot.* Vastaavasti Tanskalta saadussa raportissa todetaan seuraavaa: *Hankinnan arvon ollessa EU:n kynnysarvon alapuolella tarjouspyyntöä ei tarvitse julkaista, jos kyseinen tarjous ei kiinnosta valtioiden rajojen yli. Sen vuoksi näitä tarjouspyyntöjä koskevia tietoja ei ole saatavilla. Ilman näitä tietoja EU:n kynnysarvon alapuolelle jäävien hankintojen kokonaisarvo olisi harhaanjohtava.*

4 Esimerkiksi Suomelta saadussa raportissa todetaan seuraavaa: *EU:n kynnysarvon alittavien hankintojen osalta Suomen julkisten hankintojen ilmoitusalusta HILMA kerää tiedot arvioitua arvoa varten. Kattavia tietoja EU:n kynnysarvot alittavien hankintasopimusten arvosta (joita mallissa pyydetään) ei ole saatavilla vuodelta 2017.* Norjan hallitus taas ei kerää tietoja EU:n kynnysarvojen alapuolella tehtyjen hankintasopimusten arvosta.

Taulukko 1: EU:n kynnysarvon ylittävien ja alittavien hankintojen määrä ja arvo vuonna 2017

	Hankintamenettelyiden määrä		Hankintamenettelyiden arvo [miljoonaa euroa]	
Maa	**Yli kynnysarvon**	**Alle kynnysarvon**	**Yli kynnysarvon**	**Alle kynnysarvon**
Itävalta	toimitettu	toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu
Belgia	ei saatavilla	ei saatavilla	ei saatavilla	6.435,80
Bulgaria	5.921	4.955	6.516,62	633,12
Kroatia	1.370	7.413	2.730,19	2.606,68
Kypros	262	1.490	ei saatavilla	175,92
Tšekki	4.486	5.758	8.546,68	2.241,13
Tanska	2.669	607	ei saatavilla	ei saatavilla
Viro	9.005	1.369	1.700,00	800,00
Suomi	4.333	ei saatavilla	ei saatavilla	ei saatavilla
Ranska	144.796		83.871,00	
Saksa	ei saatavilla	ei saatavilla	280.000,00	
Kreikka	ei saatavilla	ei saatavilla	ei saatavilla	1.800,00
Unkari	3.020	8.671	9.901,94	1.838,25
Irlanti	879	1.406	6.033,56	261,27
Italia	47.631	89.606	122.364,75	16.610,25
Latvia	1.323	2.679	ei saatavilla	567,59
Liettua	ei saatavilla	ei saatavilla	ei saatavilla	2.117,80
Luxemburg	ei saatavilla	965	ei saatavilla	251,84
Malta	372	5.150	513,92	194,88
Puola	22.458	ei saatavilla	ei saatavilla	22.604,58
Portugali	4.579	536.377	2.867,00	3.735,00
Romania	28.165		n.a.	3.230,45
Slovakia	1.650	26.293	ei saatavilla	2.086,06
Slovenia	1.554	5.579	2.218,34	815,31
Espanja	10.991	ei saatavilla	ei saatavilla	14.419,44
Ruotsi	7.561	10.769	72.236,48	
Alankomaat	ei saatavilla	ei saatavilla	26.400,00	46.900,00
Yhdistynyt kuningaskunta	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu
Islanti	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu
Liechtenstein	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu	Raporttia ei toimitettu
Norja	4.418	5.268	ei saatavilla	ei saatavilla

Kommentit: Tanska – arvo ”kynnysarvon alittava” koskee vain valtioiden rajojen yli kiinnostavia tarjouksia; Ranska – tiedot vain vuodelta 2016 ja yli 90 000 euron arvoisista hankinnoista, paitsi jos raportointi vapaaehtoista; Unkari – arvot viittaavat tehtyihin sopimuksiin; Irlanti – tiedot viittaavat jälki-ilmoituksiin; Italia – likimääräinen jakautuminen kynnysarvon ylittäviin ja alittaviin tavara- ja palveluhankintoihin, perustuu alle 150 000 euron arvoisiin sopimuksiin; Luxemburg – menettelyjen lukumäärä viittaa

tehtyihin sopimuksiin; Malta – tiedot viittaavat tehtyihin sopimuksiin; Alankomaat – tiedot vuodelta 2015; Romania – raportointijakso 1.1.2017–28.2.2018; Slovakia – EU:n kynnysarvon alittavien hankintojen osalta tiedot viittaavat tehtyjen sopimusten määrään ja sopimusten arvioituun arvoon; Espanja – tietojen keruu suljettiin 15. joulukuuta 2017; Ruotsi – tiedot vuodelta 2016.

Kuten taulukosta 1 käy ilmi, toimitetuissa tiedoissa on useita epäjohdonmukaisuuksia, jotka vaihtelevat tietoaukoista kokonaisraportointiin (esim. kynnysarvon ylittävät ja alittavat hankinnat raportoidaan yhdessä) tai raportointiin julkisten hankintojen eri vaiheista (esimerkiksi tarjouspyyntöihin v. tehtyihin sopimuksiin liittyvät tiedot) ja eri ajanjaksoista. Tällaisten tietojen käsittelystä tulee ongelmallista, kun edellä mainittuihin liittyy esimerkiksi epäilyjä mittayksiköiden vertailtavuudesta tai kattavuuden eroista (eli EU:n kynnysarvon alittavien hankintojen seuranta riippuu kansallisten kynnysarvojen tasoista, jotka taas vaihtelevat merkittävästi). Tämän seurauksena jäsenvaltioilta saadut tiedot esitettiin ”sellaisenaan”, mukaan lukien paikkamerkit puuttuvien tietojen sijaan (vaikkakin viimeksi mainittu johtuu osittain tiedonkeruun vapaaehtoisesta luonteesta[5]), eikä saatujen tietojen perusteella ole laskettu EU:n tason kokonaisarvoja.

Useissa tapauksissa, joissa tiedot raportoitiin erikseen kynnysarvot alittavien ja ylittävien hankintojen osalta, kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevat kansalliset luvut erosivat TEDin[6] kautta kerätyistä tiedoista. Tämä voi johtua useista tekijöistä, kuten tietojen toimittamisen ja/tai julkaisemisen riittämättömästä yhtenäistämisestä kansallisten järjestelmien ja TEDin välillä, ja asiaa tutkitaan jatkossa tarkemmin. Taulukossa 2 on esitetty esimerkkejä tällaisista eroista.

Taulukko 2: Hankintailmoitusten (HI) ja hankintasopimusten (HS) lukumäärän väliset erot – esimerkkejä

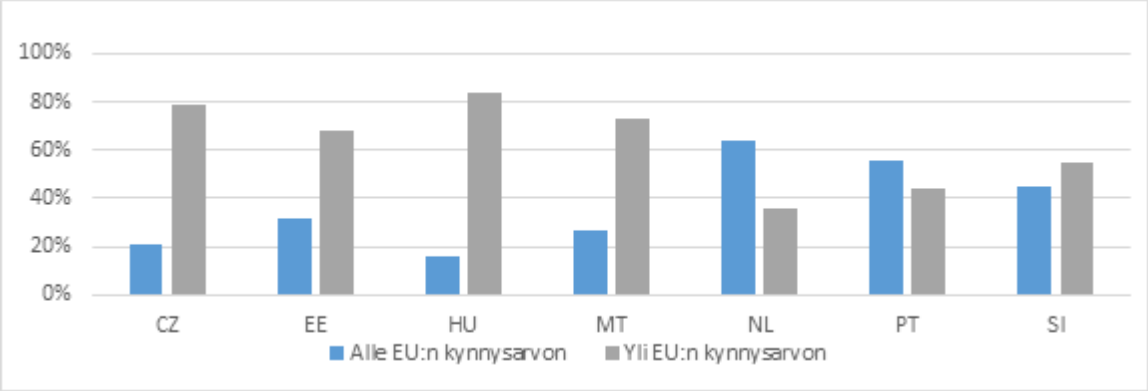
2017 (2016 SE)		
Maa	**TEDissä julkaistut HI:t v. kansallinen raportointi**	**TEDissä julkaistut HS:t v. kansallinen raportointi**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Figure 1 näkyy EU:n kynnysarvon alittavien ja ylittävien hankintojen osuus sellaisten valikoitujen jäsenvaltioiden osalta, jotka toimittivat myös EU:n kynnysarvon ylittävien julkisten hankintojen arvon.

Kaavio 1: EU:n kynnysarvon alittavien hankintojen arvo verrattuna EU:n kynnysarvon ylittäviin hankintoihin

[5] Direktiivin 2014/24/EU 85 artiklan 2 kohdan mukaan raportointivelvoitteet eivät koske kynnysarvon ylittävien julkisten hankintojen arvoa eivätkä hankintojen määrää.

[6] TED (Tenders Electronic Daily) on Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosan verkkoversio, jossa julkaistaan eurooppalaisia julkisia hankintoja koskevia ilmoituksia ja joka on saatavilla osoitteessa https://ted.europa.eu/



Kaaviossa näkyvät valikoitujen jäsenvaltioiden väliset erot, joita voivat selittää erot kansallisten kynnysarvojen tasojen välillä sekä erilaiset tiedonkeruumenetelmät. Mielenkiintoista on, että eräissä maissa (Alankomaissa ja Portugalissa) kynnysarvon alittavat hankinnat ovat merkittävämpiä kuin kynnysarvon ylittävät hankinnat. Tämä korostaa kansallisten hankintamarkkinoiden merkitystä sekä TEDin ulkopuolisen tietojen keräämisen ja seurannan (jäsenvaltioiden yksinomainen tehtävä) merkitystä.

2.2. Virheellisen soveltamisen tai oikeudellisen epävarmuuden yleisimmät lähteet

Tässä osassa keskitytään virheellisen soveltamisen tai oikeudellisen epävarmuuden yleisimpiin lähteisiin, mukaan lukien jäsenvaltioiden ilmoittamat mahdolliset rakenteelliset tai toistuvat ongelmat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisessa. Useimmin ilmoitetut yleiset ongelmat olivat seuraavat:

- hankkijoiden riittämätön tietämys säännöistä, erityisesti sellaisista säännöistä, joita ei ole selkeytetty oikeuskäytännössä
- riittämätön henkilöstö (vaadittu laatu ja profiilien vaihtelu) sekä henkilöstön sitouttaminen, etenkin paikallistasolla
- hankintataitojen puute ja markkinoiden riittämätön tuntemus
- poliittisen hierarkian aiheuttamat paineet varmistaa menettelyssä tietty tulos
- paineet varmistaa tulokset nopeasti, mikä lyhentää menettelyn asianmukaiselle suunnittelulle ja toteuttamiselle käytettävissä olevaa aikaa
- yhteishankintayksiköiden puuttuminen tai riittämätön tuki pienille viranomaisille, joiden henkilöstö on liian pieni.

Kansallisten hankintaviranomaisten hoitaman lainsäädännön konkreettisen soveltamisen yhteydessä noin neljännes jäsenvaltioista mainitsi seuraavat ongelmat:

- hankinnan arvon laskeminen – 5 artikla: hankintaviranomaisen tekemä keinotekoinen jako joko silloin, kun sitä käytetään tarkoituksellisesti laittomassa yhteydessä, tai tahattomaan keinotekoiseen jakamiseen johtavan väärän tulkinnan takia

- poissulkemisperusteet – 57 artikla: poissulkemisperusteiden käyttö hankintaviranomaisen toimesta suosimiseen tai liian vapaa tulkinta, joka johtaa perusteiden riittämättömään täytäntöönpanoon
- hankintasopimusten tekoperusteet – 67 artikla: hankintaviranomaisen vaikeudet laatia asianmukaisia ja merkityksellisiä laatuvaatimuksia, mukaan lukien ne, jotka liittyvät strategisiin julkisiin hankintoihin (ympäristöä säästäviin, sosiaalisesti vastuullisiin ja innovatiivisiin), ja luoda olennainen yhteys hankinnan kohteeseen.

Vastausten vähäisestä määrästä huolimatta seuraavat seikat havaittiin usein:

- Hankintaviranomaiset käyttivät mielellään hankintasopimuksen tekoperusteena alhaisinta hintaa, jota pidettiin yksinkertaisempana ja objektiivisempana. Parasta hinta-laatusuhdetta käytetään vain harvoissa tapauksissa sääntöjenmukaisuustarkastuksissa ilmenevien riskien pelon vuoksi.
- Markkinatutkimusta ei tehdä etukäteen tai se on vähäistä, mikä johtaa epärealistisiin tai vanhentuneisiin eritelmiin.
- Tarjousten tai osallistumishakemusten jättämisessä käytetään lyhyimpiä mahdollisia määräaikoja ja sopimusten toteuttamisessa lyhyitä määräaikoja.
- Valintaperusteita asetetaan liian monta tai niitä ei aseteta lainkaan.

2.3. Petokset, korruptio, eturistiriidat ja vakavat sääntöjenvastaisuudet

Monet jäsenvaltiot hahmottelivat lainsäädäntöratkaisujaan, institutionaalisia järjestelyjä ja toteutettuja ei-sitovia toimenpiteitä sekä toimittivat joitakin järjestelmän toimintaa koskevia tilastoja. Useimmissa tapauksissa direktiivejä edeltää yleinen korruption torjuntaa ja kilpailunvastaisen yhteistyön torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja niihin liittyvät toimielimet. EU:n säännöt antoivat kuitenkin yleensä sysäyksen keskittyä erityisesti julkisiin hankintoihin liittyviin kysymyksiin, ellei lainsäädäntö jo kattanut niitä.

Jäsenvaltioiden mainitsemia kiinnostavia erityisvelvoitteita ja -oikeuksia ovat esimerkiksi seuraavat:

- velvollisuus julkaista kaikki asiakirjat, myös tiedot talouden toimijoista
- kilpailuviranomaisten velvollisuus tehdä markkinatestejä ja -simulaatioita kilpailunvastaisen yhteistyön havaitsemiseksi
- talouden toimijoiden velvollisuus toimittaa tietoja omistusrakenteestaan
- lahjomattomuudesta vastaavien virkamiesten pakollinen nimittäminen ja sisäisten tarkastusosastojen perustaminen hankintaviranomaisiin.

Raporteissa esitettiin yleisimmin ei-sitovia toimenpiteitä[7], ja niiden osalta jäsenvaltioiden väliset erot olivat pienimpiä. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat kansalliset korruption vastaiset strategiat, käsikirjat ja ohjeet (erityisesti markkinatutkimuksen toteuttamismenetelmistä, neuvotteluista tai

[7] Toimenpiteet, jotka eivät muodosta hankintoja tekeville tiukkaa oikeudellista velvoitetta.

kilpailunvastaisen yhteistyön havaitsemiseksi), ammattimaistaminen, koulutus tai käytännesäännöt virkamiehille (jos niistä ei ole säädetty lainsäädännössä) ja toisinaan myös talouden toimijoille. Ei-sitoviin toimenpiteisiin keskittyminen osoittaa jäsenvaltioiden olevan tietoisia siitä, että toimet lahjomattomuuden ja korruption torjunnan alalla edellyttävät oikeudellisten esteiden lisäksi myös myönteistä vaikuttamista hallintokulttuuriin, henkilökohtaiseen käyttäytymiseen ja arvoihin.

Suurin osa edellä mainituista toimenpiteistä koskee soveltuvin osin myös eturistiriitoja. Eturistiriitoihin liittyy joitakin erityisiä kansallisia toimenpiteitä:

- Noin neljännes jäsenvaltioista ilmoittaa yksityiskohtaisempia eturistiriitojen määritelmää koskevia sääntöjä kuin mitä direktiiveissä on säädetty. Ne koskevat yleensä sellaisten perhesiteiden ja henkilökohtaisten yhteyksien selkeyttämistä, jotka väistämättä kuuluvat edun käsitteen piiriin, sekä yksityisyritysten omistusosuuksia koskevia sääntöjä.
- Monet jäsenvaltiot ilmoittavat kansallisella tasolla käytettävänä toimenpiteenä eturistiriidattomuutta, puolueettomuutta ja objektiivisuutta koskevat ilmoitukset. Joissakin tapauksissa on olemassa yleinen velvollisuus ilmoittaa kaikista mahdollisista eturistiriidoista ja velvollisuus julkaista kyseiset tiedot. Yleensä käytössä on seuraamuksia tällaisten sääntöjen rikkomisesta.
- Muita toimenpiteitä ovat esimerkiksi seuraavat:
    - kielto osallistua samanaikaisesti useisiin samaa hankintamenettelyä käsitteleviin teknisiin ja/tai arviointikomiteoihin
    - tiukat määräykset siitä, että eturistiriitoja koskevien sääntöjen vastaisesti tehdyt sopimukset ovat mitättömiä
    - julkisia hankintoja valvovien virkamiesten velvollisuus toimittaa säännöllinen ilmoitus varallisuudesta.

Raporteissa vahvistetaan myös, että jäsenvaltiot harjoittavat parhaillaan kilpailunvastaisen yhteistyön ehkäisemistä ja havaitsemista koskevia politiikkoja, jotka perustuvat pitkälti OECD:n suuntaviivoihin[8]. Jäsenvaltioissa yleisiä toimenpiteitä kilpailunvastaisen yhteistyön torjumiseksi ovat muun muassa havaitsemista koskevan ohjeistuksen laatiminen ja levittäminen, tiedotus ja koulutus, suorat neuvontapalvelut väitetyistä tapauksista ilmoittamista varten, sakkolievennys- ja sakkovapautusohjelmat ilmoituksia tekeville toimijoille ja rikosoikeudelliset seuraamukset kilpailunvastaisen yhteistyön harjoittajille.

Näyttää siltä, että useimmissa jäsenvaltioissa tällaisten politiikkojen toteuttamisesta ovat ensisijaisesti vastuussa kansalliset kilpailuviranomaiset. Yhteishankintaviranomaisten[9] rooli ei tällä alalla ole kovin pitkälle kehittynyt. Kilpailuviranomaisten, yhteishankintaviranomaisten ja hankintaviranomaisten välisten selkeiden viestintä- ja yhteistyökanavien luomisen ja/tai ylläpitämisen merkitys tunnustetaan yleisesti merkittäväksi osaksi politiikkaa, jolla torjutaan kilpailunvastaista yhteistyötä.

---

8 OECD:n suositus tarjouskeinottelun torjumisesta julkisten hankintojen yhteydessä (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

9 Useimmissa jäsenvaltioissa käytössä olevat keskitetyt hankintayksiköt, jotka vastaavat hankintapolitiikasta.

Raporteista käy ilmi, että haasteena on edelleen kehittää ja soveltaa keinoja, joilla voidaan arvioida määrällisesti kilpailunvastaisen yhteistyön riskejä hankintasopimusten tekomenettelyissä, pääasiassa riski-indikaattoreiden muodossa.

2.4. Pk-yritysten osallistuminen

Raportoinnin ja toimitettujen tietojen erilaisuus vaikeuttaa eri maiden pk-yritysten osallistumista koskevien tietojen vertailua.

Noin kolme neljäsosaa jäsenvaltioista on toimittanut tietoja määrällistä raportointia varten. Vain harvat jäsenvaltiot ovat kuitenkin nimenomaisesti maininneet pk-yritysten julkisissa hankinnoissa kohtaamat haasteet. Niitä ovat erityisesti hallinnollinen taakka, pk-yritysten tuotemarkkinoita koskevan tietämyksen puute sekä hankintaviranomaisten ja pk-yritysten välisen vuoropuhelun puute. Haasteisiin vastataan ilmoitusten mukaan useimmiten toimenpiteillä, joita vaaditaan julkisia hankintoja koskevissa EU:n direktiiveissä (kuten hankintasopimusten jakaminen osiin ja liikevaihdon yläraja). Useat jäsenvaltiot raportoivat täydentävistä toimenpiteistä, kuten neuvontapalveluista ja muista tukirakenteista, ja monet ovat ottaneet käyttöön sähköisiä hankintamoduuleja jopa kynnysarvon alittavissa hankinnoissa. Suurin osa pk-yritysten kohtaamista haasteista liittyy julkisiin hankintoihin osallistumiseen yleensä, mutta joissakin raporteissa paljastui myös joitakin haasteita, jotka liittyvät enemmän kansallisiin erityispiirteisiin.

Eräät jäsenvaltiot ovat esittäneet toimenpiteitä direktiiveihin sisältyvien lisäksi parantaakseen pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin.

Joitakin mielenkiintoisia käytäntöjä voidaan tuoda esiin:

- Alankomaiden hallitus kannusti pk-yrityksiä tekemään yhteistyötä hankintaviranomaisten kanssa rajoitusten tunnistamiseksi ja kehitti julkisten hankintojen käytäntöjen parantamiseksi konkreettisia toimia, jotka esiteltiin helmikuussa 2018.[10]
- Italian hallitus käynnisti tavaran- ja palveluntoimittajille koulutuspisteet[11], jotka tarjosivat paikallisille yrityksille ja erityisesti mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille koulutusta ja apua sähköisen hankinnan välineiden käytössä.

Jotkin jäsenvaltiot, joilla oli vaikeuksia tietojen toimittamisessa, ilmoittivat aikovansa ottaa tulevaisuudessa käyttöön tiedonkeruujärjestelmiä.

2.5. Kansallisen strategisen hankinnan käytännön toteutus

Strategisiin julkisiin hankintoihin kuuluvat ympäristöä säästävät, sosiaalisesti vastuulliset ja innovatiiviset hankinnat. Tavoitteena on lisätä menettelyn ja julkisen varainkäytön lisäarvoa ja vaikutusta ja edistää siten talous-, sosiaali- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden tehokasta

[10] Beter Aanbesteden, 16. helmikuuta 2018.
[11] Sportelli in Rete.

täytäntöönpanoa EU:n, kansallisella, alueellisella ja/tai paikallisella tasolla. Samalla edistetään osallistavaa elpymistä sekä vihreää ja digitaalista siirtymää ja vahvistetaan sosiaalista selviytymiskykyä.

2.5.1. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat

Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat määritellään prosessiksi, ”*jonka avulla viranomaiset pyrkivät hankkimaan sellaisia tavaroita, palveluja ja työsuorituksia, joiden ympäristövaikutukset ovat koko niiden elinkaaren ajan pienemmät kuin niiden, joita ne muutoin hankkisivat samaa ensisijaista tarkoitusta varten*”[12].

Jäsenvaltiot raportoivat joistakin keskeisistä haasteista, joita ne kohtasivat ympäristöä säästävien julkisten hankintojen toteuttamisessa. Esimerkkejä:

- Ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevia käytäntöjä on vaikea edistää, koska hankintaviranomaisilla ei ole oikeudellista velvoitetta käyttää tarjouskilpailumenettelyissä ympäristökriteerejä.
- ”Yhteyttä sopimuksen kohteeseen” koskevan vaatimuksen asianmukaisesta tulkinnasta ei ole oikeusvarmuutta ja oikeusriitoja pelätään yleisesti.
- Ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevien kriteerien soveltamisen vaikuttavuudesta ja taloudellisesta hyödystä ei ole riittävästi tietoa, ja niiden soveltamista on vaikea seurata.
- Tarjouskilpailumenettelyihin osallistuvilta virkamiehiltä puuttuu erikoistietämystä ja -osaamista, ja ympäristöä säästävät julkiset hankinnat voidaan kokea kilpailun esteeksi, joka rajoittaa erityisesti pk-yritysten osallistumista julkisiin tarjouskilpailuihin.

Monissa jäsenvaltioissa on epäselvyyttä ympäristöä säästävien julkisten hankintojen määritelmästä, koska ne eivät ole selkeästi määritelleet näitä hankintoja kansallisessa oikeusjärjestyksessään. Muut jäsenvaltiot taas ovat usein valinneet edellä mainitun Euroopan komission määritelmän. On tärkeää mainita, että energiatehokkuusdirektiivissä 2012/27/EU[13] säädetään pakollisiksi toimenpiteet energiatehokkaiden tuotteiden, rakennusten ja palvelujen hankinnan edistämiseksi, mutta niitä ei ole erikseen arvioitu tässä kertomuksessa (niistä ei myöskään tarvitse raportoida direktiivin 2012/27/EU nojalla).

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja eri mittakaavoissa. Tärkein tekijä on se, onko hankintaviranomaisilla oikeudellinen velvoite sisällyttää ympäristönäkökohdat hankintamenettelyihinsä. Noin kolmannes jäsenvaltioista on ottanut käyttöön oikeudellisen velvoitteen tietyille aloille, tuoteryhmille tai jos sopimuksen arvo ylittää määritetyt kynnysarvot. Muut ovat valinneet ympäristöä säästävien julkisten hankintojen vapaaehtoisen toteuttamisen.

Monet jäsenvaltiot ilmoittivat, että ympäristöä säästävien julkisten hankintojen käytöstä ei ollut saatavilla tietoja. Vaikka monet jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet hankintamenettelyihin ohjeita

[12] Tiedonanto (COM(2008) 400) ”Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat”.
[13] 6 artikla: Julkisten elinten hankinnat.

siitä, miten ympäristökriteerit otetaan huomioon, vain osa niistä on selittänyt, miten kyseiset kriteerit arvioidaan arviointivaiheissa.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä:

- Sisällytetään ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevat pakolliset kriteerit tai tavoitteet kansalliseen alakohtaiseen lainsäädäntöön.
- Luodaan eri tuotteille ja palveluille ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevien kriteerien kirjasto, joka on vapaasti saatavilla ja sisältää erilaisia kriteerejä sen mukaan, miten paljon ympäristöseikkoja painotetaan.
- Määrätään hankintamenettelyjen ympäristönäkökohtia koskevasta pakollisesta vuosittaisesta raportoinnista avoimuuden varmistamiseksi ja helpon tiedonkeruun mahdollistamiseksi.
- Tarjotaan ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevaa koulutusta sekä hankintaviranomaisille että yrityksille.
- Otetaan ympäristönsuojeluvirastot (tai muu vastaavia tehtäviä hoitava elin) mukaan ympäristöä säästävien julkisten hankintojen toteuttamiseen.

2.5.2. Sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat

Sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat määritellään hankinnoiksi, joissa otetaan huomioon yksi tai useampi sosiaalinen näkökohta sosiaalisten tavoitteiden edistämiseksi. Sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat voivat kattaa monia erilaisia sosiaalisia näkökohtia, kuten työllistymismahdollisuudet, ihmisarvoiset työolot sekä sosiaalisten oikeuksien ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittamisen, sosiaalisen osallisuuden, yhtäläiset mahdollisuudet ja saavutettavuuden.

Yleisesti ottaen toimitettujen tietojen laatu ei ollut riittävä, jotta julkisia hankintoja koskevan politiikan tätä näkökohtaa olisi voitu arvioida selkeästi ja kattavasti kaikissa jäsenvaltioissa. Raporttien laatimiseen osallistuneet kansalliset viranomaiset sisällyttivät niihin toisinaan tietoja työlainsäädännöstä ja sosiaalisista määräyksistä ilman selkeää yhteyttä julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi suurin osa jäsenvaltioista toimitti tuskin mitään tietoja sosiaalisesti vastuullisista julkisista hankinnoista.

Jäsenvaltiot mainitsivat seuraavat sosiaalisten kriteerien täytäntöönpanoa hankinnoissa koskevat keskeiset ongelmat:

- asianmukaista täytäntöönpanoa koskevien selkeiden ohjeiden puuttuminen
- vaikeudet sosiaalisten vaikutusten ja elinkaarikustannusten laskennassa
- vaikeudet sosiaalisten näkökohtien yhdistämisessä sopimuksen kohteeseen
- sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen yleisesti hyväksytyn määritelmän puuttuminen.

Noin kahdella kolmasosalla jäsenvaltioista on kansallisen lainsäädännön säännöksiä tai strategioita, jotka koskevat sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen toteuttamista.

Jäsenvaltiot, jotka mainitsevat sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat kansallisessa lainsäädännössä, ovat sisällyttäneet hankintaprosessiin sosiaalisia näkökohtia koskevat tarkat kriteerit teknisinä eritelminä, poissulkemisperusteina, hankintasopimuksen tekoperusteina ja sopimuksen toteuttamisen ehtoina. Tämä parantaa oikeusvarmuutta sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen käytössä ja hankintaviranomaisten ohjausta julkisessa varainkäytössä. Jotkin jäsenvaltiot ovat menneet jopa askeleen pidemmälle ja sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöön tai ohjeisiin asianmukaiset arviointimekanismit tai nimittäneet elimen, joka avustaa hankintaviranomaisia sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen toteuttamisessa ja arvioi tarjousten sosiaalisia vaikutuksia.

Tässä yhteydessä voidaan korostaa joitakin mielenkiintoisia käytäntöjä:

- ”sosiaalisia julkisia hankintoja koskevien hyvien käytäntöjen kokoelman” laatiminen
- julkisten hankintojen sosiaalisia näkökohtia käsittelevän työryhmän perustaminen niiden sosiaalisten näkökohtien analysoimiseksi, jotka hankintaviranomaiset voivat ottaa huomioon hankintojen eri vaiheissa, sekä yksityiskohtaisen oppaan laatiminen ja julkaiseminen
- ministeriöiden välisen komitean perustaminen sosiaalisten kriteerien sisällyttämiseksi julkisiin hankintoihin, jotta voidaan varmistaa sosiaalisten kriteerien sisällyttämisen yhteensovittaminen julkisissa hankinnoissa ja tiettyjen sosiaalialan yksiköiden varattujen hankintasopimusten täytäntöönpanossa
- tavaran- ja palveluntoimittajia koskevien käytännesääntöjen laatiminen sen varmistamiseksi, että hankittavat tavarat ja palvelut toimitetaan kestävien ja sosiaalisesti vastuullisten ehtojen mukaisesti.

2.5.3. Julkiset innovaatiohankinnat

Julkisia innovaatiohankintoja[14] koskevan raportoinnin laatu vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Tietojen puutteen vuoksi useat jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet tietoja julkisten innovaatiohankintojen tukemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

Yleisimmät jäsenvaltioiden kohtaamat esteet liittyivät usein julkisten innovaatiohankintojen toteuttamiseen tarvittaviin resursseihin ja hallinnollisiin valmiuksiin. Esteitä olivat esimerkiksi

- tietoisuuden puute
- julkisten ostajien riittämätön metodologinen pätevyys
- vähäinen riskinsietokyky julkisessa varainkäytössä
- julkisissa elimissä innovointiin osoitetun rahoituksen vähäisyys tai puute
- organisaatiokulttuurista johtuva muutoshaluttomuus.

Julkisten innovaatiohankintojen edistämiseksi toteutetut toimenpiteet vaihtelivat huomattavasti. Jotkin jäsenvaltiot ovat asettaneet erityisiä kansallisia tavoitteita, esimerkiksi osuuden kaikista julkisista hankinnoista, joiden pitäisi olla innovatiivisia tiettynä vuonna. Nämä tavoitteet vaihtelivat kahden ja viiden prosentin välillä. Toiset jäsenvaltiot ovat hyväksyneet kansallisen

[14] Innovointiprosessin, kuten tutkimus- ja kehittämispalvelujen, ostaminen tai innovointiprosessin tulosten ostaminen.

strategian tai toimintasuunnitelman, joka on lopulta osa laajempaa kansallisen tason strategiaa innovoinnin edistämiseksi. Hyvin harvat jäsenvaltiot ovat päättäneet perustaa osaamiskeskuksia ja/tai käyttää ostajien ja toimittajien välisiä välittäjiä. Näiden keskusten tavoitteena on lisätä julkisten hankintojen strategista käyttöä ja tarjota asiantuntemusta, parhaiden käytäntöjen jakamista, koulutusta ja metodologista tukea tietyissä hankkeissa. Jäsenvaltiot, jotka eivät ole ottaneet käyttöön osaamiskeskuksia, tarjoavat kuitenkin usein innovaatiohankintoihin liittyvää erityiskoulutusta ja ohjeistusta. Tällaisten keskusten perustaminen on hyvä käytäntö, sillä ne vahvistavat osaltaan julkisten hankintojen parissa työskentelevän työvoiman valmiuksia toteuttaa julkisia innovaatiohankintoja.

Tarkistetut direktiivit ja erityisesti uuteen lainsäädäntöpakettiin sisällytetty innovaatiokumppanuus on yleisesti ottaen otettu vastaan myönteisesti julkisten innovaatiohankintojen edistämisen osalta. Tästä huolimatta vain kaksi jäsenvaltiota ilmoitti muutamia tapauksia, joissa innovaatiokumppanuutta oli käytetty.

3. YLEISET PÄÄTELMÄT

Kaiken kaikkiaan ensimmäinen raportointitoimi antoi kaikille osapuolille mahdollisuuden kerätä aiemmin hajanaista tietoa direktiivien täytäntöönpanosta ja antoi hyödyllistä tietoa julkisten hankintojen käytännöistä kaikkialla EU:ssa. Raporteissa esitettiin myös käytännön esimerkkejä, jotka voisivat toimia inspiraation lähteenä ja johtaa tietämyksen jakamiseen kansallisten viranomaisten välillä.

Ensimmäinen tiedonkeruutoimi on epäilemättä osoittanut, että parantamisen varaa on paljon, erityisesti määrällisen raportoinnin osalta. Lisäksi hankintoihin liittyvien strategisten näkökohtien tiukempi täytäntöönpano on keskeistä osallistavan elpymisen tukemiseksi, oikeudenmukaisen siirtymän edistämiseksi ja sosioekonomisen selviytymiskyvyn vahvistamiseksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman eli EU:n uuden kasvustrategian mukaisesti.

Lopuksi jäsenvaltioita kannustetaan osallistumaan raportointiprosessiin mahdollisimman laajasti, sillä loppujen lopuksi tavoitteena on parantaa niiden omien hallintojärjestelmiensä tuntemusta komission yksiköiden avustuksella.