

## TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 42/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista**

*Suurelle valiokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Suuri valiokunta on 14 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt jatkokirjelmän 1. TEM 13.09.2012 asiassa U 14/2012 vp talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Markus Ukkola, työ- ja elinkeinoministeriö
- hankintalakimies Jan Ljungman, Espoon kaupungin hankintapalvelut
- kaupunginlakimies Kaisa Heino, Imatran kaupunki

- hankinta-asiantuntija Katri Löytty, Jyväskylän kaupungin hankintakeskus
- kaupunginjohtaja Vesa Haapamäki, Virtain kaupunki
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- projektipäällikkö Tiina Lappalainen, Invalidiliitto ry
- lakimies Katariina Huikko, Suomen Kuntaliitto
- EU-edustaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät.

#### *Viitetiedot*

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon TaVL 22/2012 vp.

### VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio antoi ehdotukset direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja julkisista käyttöoikeussopimuksista 20.12.2011. Ehdotuksia on käsitelty neuvoston julkisten hankintojen työryhmässä tammikuusta 2012 alkaen. Puheenjohtajamaa on toimittanut työryhmän jäsenille konsolidoidun kompromissiehdotuksen julkisia hankintoja koskevaksi direktiiviksi. Jäsenille on toimitettu

myös kompromissiehdotus julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevasta direktiivistä.

*Hankintadirektiivin soveltamisala ja rahoituspalveluiden asema.* Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa hankintadirektiivin soveltamisalaa koskevia määräyksiä on täsmennetty ja selkeytetty komission ehdotukseen nähden. Kompromissiehdotuksessa on lisäksi laajennettu poik-

keuksia soveltamisalasta muun muassa siten, että eräät oikeudelliset palvelut, kuten edustaminen tuomioistuimissa, on jätetty direktiivin ulkopuolelle. Rahoituspalveluja koskevat poikkeussäännöt on kompromissiehdotuksessa jätetty komission ehdottamaan muotoon siten, että poikkeus koskisi lähinnä ns. MiFID-rahoitusinstrumentteja (Markets in Financial Instruments Directive 2004/39/EY), vaikka Suomen edustajat ovat tuoneet työryhmässä eduskunnan esittämällä (TaVL 22/2012 vp) tavalla esiin, että sääntelyn tulisi mahdollistaa nykyisen kaltainen poikkeusmenettely myös muiden rahoitusinstrumenttien hankinnoissa.

*Sidosyksikkösääntely ja hankintayksiköiden väliset suhteet.* Sidosyksiköitä ja hankintayksiköiden välisiä suhteita koskevia määräyksiä on selkeytetty. Määräyksissä on nyt täsmennetty muun muassa, että mahdollisen sidosyksikön markkinoilla toimimista tarkasteltaessa on huomioitava keskimääräinen kokonaisliikevaihto edellisten kolmen vuoden ajalta. Sidosyksiköiden määräysvallan osalta on korostettu, että määräysvallan alaisen yksikön päätöksentekolimissä toimivat edustajat voivat edustaa useampaa määräysvaltaa käyttävää hankintayksikköä.

*Hankintamenettelyt.* Hankintamenettelyjä koskevia sääntöjä on päivitetty siten, että tarjousten ja osallistumishakemusten jättämistä koskevia vähimmäismääräaikoja on lyhennetty komission ehdotukseen nähden viidellä päivällä. Neuvotteluja sisältävien hankintamenettelyjen käyttöalaa on laajennettu komission ehdotukseen nähden. Ns. tarjousperusteinen neuvottelumenettely on kompromissiehdotuksen mukaan mahdollista aina silloin, kun hankintayksikön tarpeisiin ei löydy vastausta markkinoilta ilman olemassa olevien ratkaisujen muuntamista.

Innovaatiokumppanuusmenettelyn sääntöjä on täsmennetty siten, että menettely on käytössä vain silloin, kun hankintayksikön tarpeisiin ei voida vastata markkinoilla olemassa olevilla ratkaisuilla.

*Tarjousten käsittely ja valinta.* Kompromissiehdotukseen on sisällytetty uusia määräyksiä siitä, että hankintayksiköt voivat tarvittaessa pyytää toimittajia täsmentämään tai täydentämään antamia tarjouksia edellyttäen, että täydentämis- ja täsmentämispyyntö toteutetaan tasapuolisuuden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti.

Komissio esitti alkuperäisessä ehdotuksessaan ns. Euroopan hankintapassin synnyttämistä. Jäsenvaltioissa toimittajille myönnettävä passi olisi toiminut näyttönä muidenkin maiden hankintayksiköille siitä, ettei mikään direktiiviehdotuksessa säädetty toimittajan poissulkemisperuste ole käsillä. Tästä esityksestä on luovuttu puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa.

*Yhteishankinnat.* Sekä komission että puheenjohtajan ehdotukset sisältävät uusia sääntöjä eri jäsenvaltioista kotoisin olevien hankintayksiköiden yhteishankinnoista. Kompromissiehdotuksessa on virtaviivaistettu ja selkeytetty tällaisia hankintoja koskevia sääntöjä.

*Hankintojen jakaminen osiin.* Hankintojen jakamista koskevia sääntöjä on selkeytetty useilta osin koskien muun muassa jakamisen käytännön toteuttamistapoja. Hankintayksiköillä olisi itsenäinen valta esittää mitä tahansa relevanteiksi katsomiaan perusteita hankintasopimuksen jakamatta jättämiselle ilman, että näitä perusteita voitaisiin kyseenalaistaa tuomioistuinmenettelyssä. Jakamista koskeva raja-arvo on pysytetty komission ehdottamalla tasolla 500 000 eurossa.

*Sosiaali- ja terveystalvelujen asema.* Sosiaali- ja terveystalveluja koskevan erityissääntelyn osalta kynnysarvot ovat pysyneet komission ehdottamalla tasolla. Kevyemmän sääntelyn piiriin on otettu kuitenkin myös hotelli- ja ravintolapalvelut. Lisäksi sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamissääntöjä on selkeytetty siten, että direktiivissä todetaan jäsenvaltioilla olevan vapaus määritellä näiden menettelyjen säännöt, kunhan säännöt antavat hankintayksiköille mahdollisuuden ottaa palvelujen erityispiirteet huomioon.

*Hankintamenettelyjen valvonta ja hallinto.* Hankintamenettelyjen valvontaa koskevia määräyksiä on muutettu merkittävästi komission ehdotuksesta. Uudistuneissa säännöissä ei enää puututa tapaan, jolla jäsenvaltioiden tulisi organisoida hankintamenettelyjen valvonta, vaan sääntely keskittyy ainoastaan valvonnan tehtäviin. Näin ollen jäsenvaltioille jää harkintavaltaa päättää, toteutetaanko valvontaa perustamalla nimenomaisia valvontaviranomaisia vai käytetäänkö valvonnassa olemassa olevia viranomaisia, yksiköitä tai rakenteita. Valvonnan tehtäviä on karsittu. Kompromissiehdotuksessa on keskitytty jäsenvaltioille asetettuun velvoitteen varmistaa hankintamenettelyjen valvonta siten, että valvonnalla voidaan ehkäistä, tunnistaa ja raportoida hankintasääntöjen rikkomuksia sekä hankintamenettelyihin liittyvää korrupiota. Kompromissiehdotuksessa on säilytetty komission ehdotukseen sisältynyt jäsenvaltioiden velvoite varmistaa, että hankintayksiköille ja toimittajille on saatavissa ohjeistusta ja tulkintapua unionin hankintasääntöjen soveltamisessa.

*Ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat.* Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista koskevia määräyksiä on täsmennetty komission ehdotukseen nähden. Ehdotuksessa on selkeytetty julkisia hankintoja koskevien Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten sekä Euroopan unionin työntekijöiden asemaa koskevien säästöjen suhdetta. Tuotantomenetelmiin liittyvien sosiaalisten näkökohtien tulisi olla yhteensopivia Euroopan parlamentin ja neuvoston lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY kanssa siten kuin direktiiviä on tulkittu unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Lähetettyjen työntekijöiden direktiivissä mainittuja työoloja tai vähimmäispalkkaa koskevat vaatimukset ja kriteerit tulisi siten asettaa kansallisessa lainsäädännössä tai työehtosopimuksissa asetulle tasolle. Tällaiset vaatimukset voitaisiin asettaa erityisesti sopimuksen toteuttamisen ehdoiksi ja niissä voitaisiin viitata myös keskeisiin Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin.

*Käyttöoikeussopimuksia koskeva hankintadirektiiviehdotus.* Neuvoston julkisia hankintoja koskeva työryhmä on käsitellyt myös komission ehdotusta julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevaksi direktiiviksi. Direktiivin soveltamisalan kannalta keskeistä riskin käsitettä on selkeytetty komission ehdotukseen nähden. Toiminnallisen riskin on kompromissiehdotuksen mukaan koostuttava tekijöistä, jotka ovat sopimuspuolten vaikutusvallan ulkopuolella eivätkä siten johdu esimerkiksi ongelmista sopimussuorituksissa. Ehdotuksessa on lisäksi tähdennetty, että toiminnallinen riski voi koostua kysyntään tai saatavuuteen liittyvästä riskistä. Käyttöoikeussopimusten pituutta koskevia sääntöjä on muutettu siten, että sopimukset voivat olla joka tapauksessa aina viisi vuotta voimassa. Ainoastaan viittä vuotta pidemmissä käyttöoikeussopimuksissa tulee varmistaa, etteivät ne ylitä pituutta, jonka aikana käyttöoikeuden saaja pystyy kattamaan sijoituksensa sekä saamaan pääomasijoitukselleen tuoton.

#### **Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto kannattaa useimpia direktiiviehdotuksiin tehtyjä täsmennyksiä ja selvennyksiä. Hankintadirektiivien soveltuminen erilaisiin monimutkaisiin kokonaisuuksiin, kuten palvelusetelijärjestelyihin, on uuden kompromissiehdotuksen perusteella paremmin selvitettävissä. Myös uusien menettelymuotojen, kuten innovaatiokumppanuuden, sisältö ilmenee selkeämmin kompromissiehdotuksesta, minkä voidaan arvioida lisäävän menettelyjen käytettävyyttä. Direktiivin soveltamisalan osalta valtioneuvosto katsoo eduskunnan linjauksen mukaisesti edelleen, että sääntelyn tulisi mahdollistaa poikkeusmenettely myös muiden rahoitusinstrumenttien kuin ns. MiFID-rahoitusinstrumenttien hankinnoissa.

Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle koskien komission hankintadirektiiviehdotuksia (U 14/2012 vp) todettiin, että Suomessa majoituspalveluihin ja oikeudellisiin palveluihin sovellettavat säännöt ovat olleet pääosin samanlaisia kuin muihinkin palveluihin sovellettavat hankintasäännöt. Kompromissiehdotus tarjoaa

näitä palveluja koskevien hankintojen sääntelyyn enemmän joustovaraa kansallisissa laeissa. Valtioneuvosto pitää myönteisenä kansallisen harkintavallan laajentamista tältä osin.

Valtioneuvosto kannattaa niin ikään kompromissiehdotukseen tehtyä täsmennystä, jossa korostetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa määrittellä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien hankintamenettelyjen säännöt. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan täsmennykseen tulisi kuitenkin lisätä viittaus direktiivin tasapuolisuus- ja avoimuusperiaatteiden noudattamisesta harkintavaltaa käytettäessä, jotta talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 22/2012 vp) mukaisesti yksi keskeinen ja tulevaisuudessa kasvava julkisten varojen käytön kohde ei siirtyisi käytännössä hankintasääntelyn ulkopuolelle. Valtioneuvosto katsoo, että kompromissiehdotuksen esitys tarjousten jättämisen vähimmäismääräaikaisten lyhentämisestä komission ehdotuksesta ei ole perusteltua. Sääntelyssä tulisi palata komission ehdotukseen.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että hankintamenettelyjen valvontaa koskevissa säännöissä on keskitytty talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 22/2012 vp) mukaisesti valvonnan kannalta keskeisimpiin tehtäviin. Valvonnassa

voitaisiin tällöin keskittyä tehokkaammin hankintasääntöjen näkökulmasta olennaisiin väärinkäytöksiin, kuten kilpailuttamatta jättämiseen, ja näihin liittyvien perusteiden asianmukaisuuteen esimerkiksi suorahankinta- tai sidosyksikkötilanteissa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan valvonnan sääntelyssä tulisi kompromissiehdotuksen mukaisesti jättää jäsenvaltioiden ratkaistavaksi, miten valvonta toteutetaan ja organisoidaan.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kompromissiehdotukseen sisältyy vieläkin valvonnan tavoitteisiin nähden liian kattavia tehtäviä. Valtioneuvosto pitää tervetulleina selkeämpiä sääntöjä siitä, miten hankintayksiköt voivat hankintamenettelyissään huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia. Kompromissiehdotuksessa on informaatiota useasta aiemmin epäselväksi jääneestä kysymyksestä, kuten ns. reilun kaupan tuotteiden huomioimisen mahdollisuudesta sekä unionin hankintasääntöjen suhteesta Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin.

Julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevan kompromissiehdotuksen osalta valtioneuvosto pitää kannatettavana käyttöoikeussopimusten kestoa koskeviin sääntöihin tehtyjä muutoksia.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

*Yleistä.* Valtioneuvoston kirjelmä keskittyy puheenjohtajamaan tekemiin kompromissiesityksiin, jotka on tehty komission esityksiin direktiiviksi julkisista hankinnoista ja julkisista käyttöoikeussopimuksista. Talousvaliokunta on ottanut kantaa komission ehdotuksiin lausunnoissaan TaVL 22/2012 vp ja käsillä olevan kirjelmän suhteen painottaa teemoja, joiden sääntely on kompromissiesityksessä muuttunut erityisen merkittävällä tavalla. Valiokunta on aiemmassa kannanotossaan painottanut tarvetta turvata pienten ja keski suurten yritysten mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin ja pitänyt perusteltuna sitä, että yritysten yhteistarjoukset

sallitaan. Hankintojen jakaminen on pienten yritysten kannalta ratkaiseva tekijä tarjouskilpailuun osallistumisen mahdollistajana. Erityisesti pienellä markkina-alueella julkiseen hankintaan osalliseksi pääseminen voi ratkaista toimijoiden markkinoilla pysymisen.

Hankintatoimen menettelyjä koskevien säännösten suhteen talousvaliokunta haluaa kiinnittää huomiota puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä olevaan ehdotukseen tarjousaikaisten lyhentämisestä. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tapaan tärkeänä, että tarjousaikoja koskeva sääntely olisi komission alkuperäisen ehdotuksen mukainen. Erityisesti pienille ja keski suurille yrityksille tarjousaikaisten lyhentämi-

nen olisi merkittävä tarjouskilpailuihin osallistumista vaikeuttava tekijä.

Talousvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että kehitetään myös sellaisia hankintamennettelyjä, joissa loppukäyttäjälle jää valinnanvapautta hyödykkeen tarjoajan valinnassa.

*Sidosyksikkösääntely.* Puheenjohtajamaan kompromissiesityksen suurin muutos — verrattuna komission pohjaehdotukseen — sidosyksikkösääntelyyn on siinä, että kompromissitekstissä esitetään uudenlainen laskukaava julkisyhteisön sidosyksikön toiminnan volyyymiin. Talousvaliokunta huomauttaa, että yksinomaan toiminnan volyyymiin perustuvan kaavan soveltaminen voi vaikuttaa markkinaa hyvin eri tavoin riippuen kulloisenkin markkinan koosta ja toimintaympäristöstä. Kuten aiemmissakin lausunnoissaan, valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisella tasolla selvitämme edelleen kuntien ja markkinoiden välisen rajapinnan kilpailupoliittisia kysymyksiä. Koska julkisen sektorin tärkeänä tehtävänä on huolehtia markkinoiden toimivuudesta ja yritysten tasapuolisesta kohtelusta, valiokunta suhtautuu varauksella asetelmaan, jossa julkisyhteisöjen omat liiketoimintayksiköt toimivat siten, että niillä voi olla vaikutusta markkinaa. Julkisyhteisöjen niin kutsutut in-house-yksiköt eivät toimi liiketaloudellisin perustein, niillä ei ole liiketoimintaan liittyvää kannattavuusriskiä. Myös niiden verokohtelu poikkeaa liiketaloudellisin perustein toimivan yrityksen verokohtelusta. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, etteivät julkisyhteisöjen omat yksiköt aiheuta epätervettä kilpailua toiminnallaan. Talousvaliokunta edellyttää, että markkinoille on luotava tasapuoliset kilpailuolosuhteet yksityisten ja julkisten toimijoiden välille.

Talousvaliokunta toteaa, että puheenjohtajamaan kompromissiesitys jättää edelleen jäsenvaltioille harkintavaltaa. Kansallisessa erityislainsäädännössä on mahdollista säädellä sidosyksiköiden markkinoilla toimimista tarvittaessa enemmän kuin mitä direktiivissä säädetään.

*Sosiaali- ja terveystalouden palvelut.* Sosiaali- ja terveystalouden alaan kuuluvien julkisten

hankintojen haaste on, kuinka yhdistää palveluiden loppukäyttäjien erityistarpeet ja yritysten tasapuolisen kohtelun vaatimus hankintatoimen instrumentein. Sosiaali- ja terveystalouden erityisluonne edellyttää, että inhimilliset tekijät on voitava ottaa huomioon hankintoja tehtäessä. Puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä on lisäys, jonka mukaan korostetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa määrittellä sosiaali- ja terveystaloudusektorin hankintamennettelyiden säännöt. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tasapuolisuuden ja avoimuuden vaatimusten tulee olla edelleenkin johtavia periaatteita, kun eri jäsenvaltioissa käytetään kansallista harkintavaltaa. On myös suomalaisten toimijoiden etu, että missään jäsenvaltiossa kansallinen harkintavallan käyttö ei muodostu tosiasialliseksi esteeksi palvelujen tarjoamisen vapaalle liikkuvuudelle.

*Työehtosopimusten noudattaminen julkisten hankintojen alaisissa töissä.* Talousvaliokunta haluaa nostaa esille kysymyksen julkisyhteisöjen yhteiskuntavastuusta läpileikkaavana tekijänä kaikessa niiden toiminnassa.

Tällä hetkellä voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja, jotka voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia, kuten Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten noudattamista, työoloja ja työehtoja. Edellytyksenä on, että ehdot ovat syrjimättömiä ja yhteisöoikeuden mukaisia ja että niistä ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Jotta siis työehtosopimukseen voitaisiin vedota lakiin rinnastuvana, velvoittavana säännöstonä, tulee hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä olla ilmaistu, että niitä edellytetään noudatettaviksi kyseiseen hankintaan liittyvissä töissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että hankintayksiköt ottavat nämä näkökohdat huomioon läpi koko hankintaprosessin.

*Sääntelyn selkiyttäminen.* Talousvaliokunta pitää erittäin myönteisenä, että julkisten hankintojen sääntelyä pyritään selkiyttämään. Johdon-

mukainen sääntelykokonaisuus on omiaan osaltaan sujuvoittamaan hankintaprosesseja, kun niihin osallistuvilla tahoilla on selvää, kuinka tulee tai ei tule menetellä. Sääntelyn yksiselitteisyys myös vähentää turhia muutoksenhakuprosesseja. Nyt käsillä oleva kokonaisuudistus tulisi nähdä myös erinomaisena mahdollisuutena hankintayksiköiden tietoisuuden lisäämiseksi. Hankintayksiköiden osto-osaaminen ja laadun merkityksen painottaminen tarjouspyyntöjä laadittaessa ovat keskeisiä tekijöitä, kun pyritään ostetun hyödykkeen laadukkuuteen sekä kysynnän ja

tarjonnan mahdollisimman hyvään kohtaamiseen. Kansallinen liikkumavara tulee hyödyntää hankintojen laadun saamiseksi yksiselitteisesti tarjousten vertailuperusteeksi.

**Lausunto**

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |   |                               |
|------|---|-------------------------------|
| pj.  | Mauri Pekkarinen /kesk                        | Jukka Kärnä /sd               |
| vpj. | Marjo Matikainen-Kallström /kok<br>(osittain) | Eero Lehti /kok (osittain)    |
| jäs. | Lars Erik Gästgivars /r (osittain)            | Paula Lehtomäki /kesk         |
|      | Teuvo Hakkarainen /ps                         | Päivi Lipponen /sd (osittain) |
|      | Harri Jaskari /kok                            | Jari Myllykoski /vas          |
|      | Johanna Karimäki /vihr                        | Sirpa Paatero /sd             |
|      | Pia Kauma /kok                                | Kaj Turunen /ps.              |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.