

Ennakkovaikuttaminen julkisia hankintoja koskevien direktiivien uudistamiseen

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Belgian puheenjohtajakaudella valmistellaan neuvoston julkisia hankintoja koskevia päätelmiä Parannetaan oikeudenmukaista ja kestävää kilpailua EU:n julkisia hankintoja koskevista urakoista, tavaroista ja palveluista (5968/24). Päätelmillä otetaan kantaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 28/2023. Neuvoston päätelmäluonnosta on käsitelty neuvoston julkisia hankintoja koskevassa työryhmässä 11.3., 8.4 ja 19.4.2024. Päätelmät on tarkoitus hyväksyä kilpailukykyneuvostossa 24.5.2024.

Keskustelu EU:n hankintasäännösten kehittämistarpeista jatkuu vuoden 2024 aikana osana uuden komission ohjelman valmisteluja. Tällä E-kirjeellä muodostetaan ennakkovaikuttamislinjauksia julkisia hankintoja koskevien direktiivien uudistamistyötä varten. Mahdollisiin tuleviin lainsäädäntöhankkeisiin muodostetaan Suomen kanta erikseen sen jälkeen, kun komissio on antanut ehdotuksensa.

Suomen kanta

Suomi suhtautuu positiivisesti siihen, että julkisia hankintoja koskevan EU-sääntelyn toimivuutta tarkastellaan.

Suomi tunnistaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havainnot kilpailun vähäisyydessä julkisissa hankinnoissa. Niin ikään Suomi pitää tärkeänä, että julkisissa hankinnoissa huomioidaan kattavasti myös ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat. Suomi kuitenkin toteaa, että tällaisten tavoitteiden erityisesti ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden sekä myös innovaatioiden hankinnan tulisi kohdentua sellaisiin hankintoihin, joissa tavoitteiden vaikuttavuus on merkittävintä.

Suomi toteaa, että syyt kilpailun vähäisyydelle voivat johtua monista seikoista. Suomi katsoo, että julkisissa hankinnoissa kilpailun puuttumisen juurisyiden selvittämisessä keskeistä on tunnistaa, mistä tarjousten vähäinen määrä kulloinkin johtuu. Suomi pitää tärkeänä, että selvittäminen tehdään huolellisesti ja huomioiden alueelliset erot kilpailun puuttumisen juurisyissä.

Hankintadirektiiveihin sisältyvien menettelyllisten edellytysten yksinkertaistamista koskevan selvittämisen osalta Suomi katsoo, että kilpailun vähäisyyteen voitaisiin puuttua lain-säädännön kehittämisen lisäksi myös muilla politikavälineillä. Tärkeää olisi ensisijaisesti kartoittaa miten olemassa olevia prosesseja (esimerkiksi olemassa olevat ilmoitus-menettelyt) voitaisiin kehittää ja siten osaltaan minimoida hallinnollisen taakan lisääntymistä. Suomi pitää tärkeänä, että kilpailun puutteeseen puututaan ja hankintalainsäädäntöä kehitetään siten, että kilpailua saadaan lisättyä.

Suomi kannattaa sen selvittämistä, voidaanko hankintadirektiivejä yksinkertaistamalla vähentää hallinnollista taakkaa ja myös edistää pk-yritysten pääsyä hankintoihin.

Suomi katsoo, että hankinnoille asetettujen tavoitteiden vaikutukset ja tästä aiheutuva sääntelytarve tulisi arvioida huolellisesti, jotta hankinnoille asetetut tavoitteet tai li-säsääntely eivät vääristä tai estä kilpailua merkittävästi saavutettuihin hyötyihin nähden. Strategisten toimintapoliittisten tavoitteiden edistämisessä pitää huomioida, ettei pk- ja mikroyrityksien osallistumismahdollisuuksia heikennetä. Suomi korostaa, että EU-tason hankintasääntelyssä pitää vastaisuudessa keskittyä ensisijaisesti itse hankintamenet-telyyn ja sektorikohtaisia politiikkatavoitteita tulee edistää muussa EU-sääntelyssä kui-tenkin huomioiden, että sääntelyn yksinkertaistamiseksi samanaikaisesta hankintasään-telyn pirstaloitumista useisiin säädöksiin tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Lisäksi Suomi korostaa sektorisääntelyn osalta EU-tason koordinaation tarvetta. On tärkeä arvi-oida, voidaanko hankintadirektiivien muuttamiselle vaihtoehtoisilla politiikkatoimilla edis-tää toimintapoliittisia tavoitteita.

Suomi pitää tärkeänä, että uudistamistyössä tarkastellaan riittävästi myös huoltovarmuu-teen liittyviä näkökulmia. Suomi katsoo, että hankintasääntelyn yksinkertaistaminen sekä huoltovarmuuden edistäminen julkisilla hankinnoilla ovat tärkeitä tavoitteita, mutta niitä ei saa toteuttaa tavalla, joka vaarantaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja vähentää kilpailua julkisissa hankinnoissa. Hankintayksiköillä ja jäsenmailla voi olla erilaisia poliitti-sia ja strategisia tavoitteita ja tämä on tarpeen huomioida osana toimenpiteitä siten, että jäsenvaltioille jätetään esimerkiksi riittävästi liikkumavaraa hankintadirektiiveissä.

Suomi kannattaa suositusta datainfran kehittämisestä, jotta hankintojen jälkikäteisarvi-oinnin edellytykset paranevat.

Pääasiallinen sisältö

Julkisia hankintoja sääntelevät hankintadirektiivit: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (jäl-jempänä hankintadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden han-kinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (jäljempänä erityisalojen hankintadi-rektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopi-musten tekemisestä (jäljempänä käyttöoikeussopimusdirektiivi) saatettiin voimaan 26.2.2014. Hankintadirektiivien uudistuksella pyrittiin lisäämään hankintojen joustavuutta sekä yksinkertaistamaan menettelyjä ja parantamaan näin pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintasopimuksiin. Tavoitteena oli myös helpottaa julkisten hankin-tojen strategisempaa käyttöä parempien tulosten aikaansaamiseksi yhteiskunnallisten ja

muiden julkisen politiikan tavoitteiden osalta. Lisäksi uudistuksella pyrittiin myös tehostamaan läpinäkyvyysvaatimuksia ja lahjomattomuutta koskevia säännöksiä korruption ja petosten ehkäisemiseksi.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on erityiskertomuksessa 28/2023 arvioinut julkisten hankintojen kilpailun tasoa EU:n sisämarkkinoilla kymmenen vuoden aikana sekä niitä toimia, joita komissio ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet kilpailuun perustuvan tarjouskilpailumenettelyn esteiden tunnistamiseksi ja poistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin analysoi erityiskertomuksessaan, onko vuoden 2014 hankintadirektiiviuudistus vaikuttanut kilpailun tasoon ja onko uudistuksen muut tavoitteet saavutettu. Niin ikä tavoitteena on ollut antaa tietoa ja lisätä tietoisuutta kilpailun tasosta julkisten hankintojen alalla viisi vuotta sen jälkeen, kun määräaika julkisia hankintoja koskevien direktiivien saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli umpeutunut. Selvityksen taustalla ollut aineisto on koottu EU:n julkisiin hankintoihin liittyvästä avoimesti saatavilla olevasta tiedosta vuotta 2021 edeltäneen kymmenen vuoden ajalta.

Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan urakoiden, tavaroiden ja palvelujen toimittamista koskevien julkisten hankintasopimusten kilpailun määrä on kaiken kaikkiaan supistunut kymmenen viime vuoden aikana EU:n sisämarkkinoilla. Havaintojen mukaan komissio ja jäsenvaltiot eivät ole hyödyntäneet vuoden 2014 direktiivien tarjoamia välineitä, joilla voidaan täysimääräisesti saavuttaa uudistuksen tavoitteet ja lisätä kilpailua. Julkisiin hankintoihin osallistuvien pienten ja keskisuurten yritysten määrä ei ole kasvanut merkittävästi. Tarjouspyyntöjen julkaisuaste on edelleen alhainen, mikä vaikuttaa kielteisesti läpinäkyvyyteen, joka on keskeinen suoja petosten ja korruption riskiä vastaan. Vain yhden tarjoajan sisältävien tarjouskilpailumenettelyjen määrä on yleisesti ottaen lisääntynyt merkittävästi. Lisäksi suoramarkkinointien määrä useimmissa jäsenvaltioissa on kasvanut.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen mukaan rajat ylittävät suoramarkkinat ovat olleet vähäisiä jäsenvaltioiden välillä. Strategiset (esim. ympäristöön, yhteiskuntaan ja innovointiin liittyvät) näkökohdat otetaan harvoin huomioon julkisissa tarjouskilpailuissa.

Tilintarkastustuomioistuin antaa erityiskertomuksen lopuksi komissiolle suosituksia joilla voidaan parantaa oikeudenmukaista ja kestävästä kilpailusta EU:n julkisissa hankinnoissa.

Suositus 1 Selkiytetään julkisten hankintojen tavoitteita ja asetetaan ne tärkeysjärjestykseen. Suosituksen mukaan komission olisi käynnistettävä prosessi, jonka tarkoituksena on laatia pienempi määrä tavoitteita mutta asettaa ne tärkeysjärjestykseen ja pitää ne selkeämpinä ja paremmin mitattavissa olevina. EU:n strategiset toimintapolitiittiset tavoitteet tulisi pyrkiä saavuttamaan joko määrittelemällä julkisia hankintamenettelyjä koskevat strategiset vaatimukset tai sääntelemällä tarkemmin urakoita, tavaroita ja palveluita koskevia tarjouseritelmiä.

Suositus 2 Korjataan julkisia hankintoja koskevaan dataan liittyvien puutteiden osalta. Suosituksen mukaan komission olisi parannettava edelleen TED-datan luotettavuutta ja täydellisyyttä. Lisäksi komission olisi kerättävä seurantaindikaattoreiden sisällyksen täydentämiseksi uutta seurantadataa käyttäen täydentäviä lähteitä, kuten julkisten hankintojen data-avaruutta, Public Procurement Data Space (PPDS). Tilintarkastustuomioistuin korostaa PPDS:n roolia seurataksaan sähköisten lomakkeiden avulla annettua ja TED-tietokannassa julkaistun datan laatua. Suosituksessa asetetaan jäsenvaltioille velvoite antaa julkisia hankintoja koskevissa seurantaraporteissaan täydellistä ja oikeellista dataa johdonmukaisella tavalla.

Suositus 3 Päivitetään komission välineet, joilla seurataan julkisiin hankintoihin liittyvää kilpailua. Suosituksen mukaan komission olisi yhdenmukaistettava tulostaulun

soveltamisala direktiiveissä määritettyjen tavoitteiden kanssa sisällyttämällä siihen lisäindikaattoreita. Lisäksi komission olisi osoitettava julkisia hankintoja koskevan kilpailun monivuotiset trendit EU:n, jäsenvaltioiden ja talouden alojen tasolla ja julkistettava indikaattoreita koskevat määritelmänsä ja laskentamenetelmänsä oikea-aikaisesti. Kilpailun seuraamiseksi komission olisi otettava käyttöön kehittyneitä raportointiominaisuuksia, joiden avulla julkisia hankintoja koskevaa dataa voidaan tutkia tarkemmin ja sisällytettävä raporteihinsa tietoa jäsenvaltioissa, eri alueilla ja talouden eri aloilla tapahtuvasta kilpailusta hyödyntämällä keskeisiä tuloksellisuusindikaattoreita.

Komission olisi myös selvitettävä mahdollisia uusia tapoja seurata julkisten hankintojen hintoja EU:ssa. Kilpailun seuraamiseksi komission olisi annettava tiedot hylättyjen tarjoajien käynnistämistä muutoksenhakumenettelyistä.

Suositus 4 Syvennetään perussyyanalyysia ja esitetään toimenpiteitä, joiden avulla voidaan ratkaista keskeiset kilpailun esteet ja edistää parhaita käytäntöjä. Komission olisi analysoitava heikon kilpailun juurisyitä julkisissa hankinnoissa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa myös alueellisella tasolla. Analysoinnin jälkeen komission tulisi tunnistaa ne toimenpiteet, joiden avulla voitaisiin ratkaista julkisiin hankintoihin liittyvän kilpailun keskeiset esteet esimerkiksi vähentämällä tarpeetonta hallinnollista taakkaa, kehittämällä tehokkaita menettelyjä kehittämisen, vahvistamalla hallinnollisia valmiuksia, edistämällä parhaita käytäntöjä, helpottamalla rajat ylittäviä hankintoja ja tekemällä julkiset hankinnat houkuttelevammiksi erityisesti pk- yrityksille.

Neuvoston päätelmäluonnos

Neuvosto suhtautuu päätelmäluonnoksessa myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin ja siinä esitettyihin toimenpidesuosituksiin. Neuvoston päätelmissä korostetaan tarvetta kilpailun lisäämiseen mm. hallinnollisen taakan vähentämisen keinoin. Päätelmien mukaan yritykset kokevat hankintadirektiivit monimutkaisina, mikä vähentää yritysten kiinnostusta osallistua julkisiin hankintoihin. Myös oikeusvarmuuden ja johdonmukaisuuden varmistaminen edellyttää sääntelyn keventämistä.

Päätelmissä esitetään, että komissio laatisi analyysin ja vaikutusten arvioinnin kilpailun puuttumisen juurisyitä. Neuvoston päätelmien mukaan analyysissa tulisi huomioida sektorilainsäädäntö ja näiden suhde hankintadirektiiveihin. Analyysin jälkeen tullaan arvioimaan mahdollisia uusia sääntöjä, joilla edistetään kestävä ja reilua kilpailua ja joilla pyritäisiin mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistamaan nykyisiä säännöksiä perusteellisesti ja poistamaan tarpeettomia hallinnollisia esteitä. Erikseen korostetaan sitä, että pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin parannettaisiin sekä asiantuntijoiden roolia valmistelutyössä. Neuvoston päätelmissä tuodaan esille toimenpiteitä hankintadatan kehittämiseksi ja laadun parantamiseksi. Lisäksi tunnistetaan osaamisen merkitys hankintojen suunnittelussa. Osaamisen lisääminen on päätelmien mukaan välttämätöntä myös tarjoajille, erityisesti pk- yrityksille.

Päätelmissä tunnistetaan, että ei ole olemassa yhtä, kaikille sopivaa ratkaisua, mutta niissä kehoitetaan komissiota hyväksymään EU:n laajuinen strateginen toimintasuunnitelma, jotka on toteutettava kansallisella ja EU:n tasolla. Päätelmät kehottavat komissiota ja jäsenvaltioita aloittamaan työ viipymättä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston päätelmät hyväksytään yksimielisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-12 jaosto- kokoukset 7.3 ja 4.4.2024. Lisäksi EU-12 jaoston jäsenet ovat antaneet kirjallisia kommentteja neuvoston päätelmäluonnoksesta

Eduskuntakäsittely**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Ahvenanmaan maakunnan tehtävänä on huolehtia julkisia hankintoja koskevien EU:n säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät****Asiakirjat**

Euroopan tilintarkastustuomioistuin Erityiskertomus 28/2023 Julkiset hankinnat EU:ssa Urakka-, tavara- ja palveluhankintasopimuksista käytävä kilpailu väheni vuotta 2021 edeltäneiden kymmenen vuoden aikana

Neuvoston päätelmäluonnos 5968/24.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

johtava asiantuntija Riikka Hietanen. riikka.hietanen@gov.fi, 0295 047 078

VAHVA-tunnus

EU/121/2024

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite