

Helsinki 24.4.2015

## **Sosiaalisten ja taloudellisten vastuullisuuskriteerien huomioiminen hankintalain kokonaisuudistuksessa – Finnwatchin lausunto lainvalmistelutyöryhmien jäsenille**

Suomessa valmistellaan parhaillaan EU:n julkisia hankintoja koskevien uusien hankintadirektiivien kansallista täytäntöönpanoa ja lainvalmistelutyöryhmien toimikausi on jo loppusuoralla. Hankintalakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on, että yhteiskuntavastuuseen liittyvät tekijät voitaisiin ottaa paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Tätä tavoitetta silmällä pitäen Finnwatch on koonnut keskeisiä asioita, joita tulisi huomioida kansallisessa täytäntöönpanossa sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävien julkisten hankintojen toteuttamiseksi.

### **Yleistä**

- Kansallisen hankintalain yhdeksi tavoitteeksi tulee täsmentää julkisten varojen tehokas ja *vastuullinen* käyttö. Toisin sanoen hankintaviranomaisille tulee säätää tavoite toteuttaa julkinen hankinta ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi hankintalainsäädännön asettamissa puitteissa.
- Tavoitteenasettelussa tulisi selkeyttää, että sisämarkkinaoikeuden vapaan liikkuvuuden tavoitteita tulee tulkita yhdenmukaisesti hankintadirektiivissä mainittujen vastuullisuus- ja kestävyystavoitteiden kanssa. Esimerkiksi syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa on lähtökohtaisesti linjassa asettaa vastuullisuuskriteereitä, joilla estettäisiin kilpailuedun saavuttaminen julkisessa tarjouskilpailussa työntekijöiden oikeuksia heikentämällä tai aggressiivisella verosuunnittelulla.
- Hankintalaissa tulee kieltää tai merkittävästi rajoittaa pelkän hinnan ja pelkkien kustannusten käyttämistä hankintasopimuksen tekoperusteena, jotta kaikissa hankinnoissa huomioitaisiin niiden laaja-alaiset sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset ympäröivään yhteiskuntaan. Vain näin voidaan vaikuttaa siihen, ettei hankinta merkitse heikkoja työehtoja, vaarallisia työolosuhteita, elämiseen riittämättömiä palkkoja, saamatta jääneitä verotuloja jne.
- Jotta hankintaviranomaiset osaisivat käyttää ja tosiasiasa alkaisivat käyttämään vastuullisuuskriteereitä, hankintalaissa tulee edellyttää riittävän neuvonnan ja ohjauksen järjestämistä hankintaviranomaisille ja tätä tarkoitusta varten riittävien taloudellisten resurssien osoittamista.

## Sosiaaliset kriteerit

- Hankintadirektiivin 18.2 artiklassa asetetaan Suomelle velvoite toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä, jotta toimittajat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai direktiivin liitteessä 10 luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä (mm. ILO:n kahdeksan keskeistä sopimusta).
- Kyseinen ”sosiaalinen lauseke” tulee ymmärtää EU:n jäsenvaltioita sitovaksi konkreettiseksi veloitteeksi, joka pitää huomioida läpileikkaavana periaatteena hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. Direktiivi ei viittaa sosiaaliseen lausekkeeseen teknisissä eritelmissä, mutta johdonmukaisuussyistä viittauksen tekemistä kansallisessa laissa tulisi pohtia myös tässä hankintamenettelyvaiheessa. Sosiaalisen lausekkeen noudattamista ei kuitenkaan pidä pisteyttää vertailuperusteena, koska se on ymmärrettävä ehdottomaksi vaatimukseksi, jota kaikkien on noudatettava. Toisin sanoen sosiaalisen lausekkeen noudattamatta jättäminen johtaa lähtökohtaisesti tarjouksen ja tarjoajan hylkäämiseen tai hankintasopimuksen purkamiseen.
- Hankintadirektiivin artikloiden viittauksia sosiaaliseen lausekkeeseen on vahvistettava kansallisessa laissa siten, että sosiaalisen lausekkeen veloitteiden noudattamisen varmistaminen on hankintaviranomaisille pakollista sen sijaan, että se jätettäisiin niiden harkintavaltaan. Näin on tehtävä muun muassa osallistujien valitsemista ja hankintasopimuksen tekemistä koskevilla säännöksillä, poissulkemisperusteilla sekä poikkeuksellisen alhaisten tarjousten ja alihankintaa koskevan sääntelyn osalta.
- Kansallisessa laissa tulee täsmentää direktiivin tavoin, että sosiaalisen lausekkeen velvoitteilla tarkoitetaan työntekopaikan eli rakennusurakan tai palvelujen suorituspaikan lainsäädäntöä estämättä kuitenkin työntekijöille edullisempien ehtojen soveltamista. Kollektiivisten työ sopimusten osalta tulee varmistua niiden soveltamisesta myös työnantajan vaihtuessa julkisen hankinnan tekemisen jälkeen (ulkoistaminen tai sopimuskumppanin vaihtuminen).
- Kansallisessa implementoinnissa tulee varmistua sosiaalisen lausekkeen velvoitteiden ja sosiaalisten kriteerien noudattamisesta myös lähetettyjen työntekijöiden kohdalla. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin (96/71/EY) ei voida katsoa yleisesti rajoittavan sosiaalisten näkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa ja uuden hankintalainsäädännön voidaan katsoa antavan suuremman

- mandaatin sosiaalisten näkökohtien huomioimiseen myös näiltä osin.
- Sosiaalisen lausekkeen noudattamisesta tulee varmistua myös alihankinnassa, ja kansallisessa laissa tulee tältä osin konkretisoida hankintaviranomaisten toimenpiteitä. Laissa tulee vaatia hankintaviranomaisia tarkistamaan poissulkemisperusteet alihankinnassa myös muiden kuin pakollisten poissulkemisperusteiden osalta. Mikäli tarjouskilpailun jälkeen sopimuskaudella havaitaan, ettei hankinnan toteuttajan suoritusapulainen noudata sosiaalisen lausekkeen mukaisia velvoitteita tai muita sosiaalisia vaatimuksia, hankinnan toteuttajaa ei tule kuitenkaan vaatia välittömästi korvaamaan alihankkijaa. YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden mukaisesti on ensisijaisesti pyrittävä vaikuttamaan alihankkijan toimintatapoihin siten, että alihankinnassa toiminta oikaistaan sosiaalisten ihmisoikeusvaatimusten mukaiseksi ja näin vaikutetaan sosiaalisesti vastuullisen tuotannon edistämiseen.
  - Suomen on pohdittava myös tiukempia vastuusääntöjä, useiden toimijoiden yhteisvastuuta ja alihankkijoille suoritettavia suorita maksuja koskevia sääntöjä esimerkiksi säättämällä alihankkijoille suoritettavista suorista maksuista ilman, että näiden pitäisi hakea tällaista suoraa maksua.
  - Hankintaviranomaisille ja/tai niiden käyttämälle kolmannelle osapuolelle tulee osoittaa tehokkaat välineet sosiaalisen lausekkeen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseen ja valvomiseen. Yhteisessä eurooppalaisessa hankinta-asiakirjassa tarjoajan antama oma lausunto ei saa tosiasiasa merkitä sitä, että velvoitteiden noudattamisen varmistaminen ja valvonta jäisi tosiasiasa tekemättä tehokkaasti. Tämä tulee huomioida täytäntöönpanossa asiaa koskevaa 59 artiklaa.
  - Kansallisessa implementoinnissa on omaksuttava mahdollistava ja kannustava lähestymistapa sosiaalisen lausekkeen velvoitteiden lisäksi muiden sosiaalisten näkökohtien huomioimiseksi. Laissa on tehtävä selväksi, että periaatteessa sosiaalisia vastuukriteereitä voidaan käyttää kaikissa menettelyvaiheissa, esimerkiksi vertailuperusteissa ja soveltuvien osin myös teknisissä eritelmissä. Laissa on täsmennettävä, että direktiivin esimerkkilista ekologisista ja sosiaalisista näkökohdista ei ole tyhjentävä.
  - Kansallisessa täytäntöönpanossa tulee huomioida myös direktiiviin kirjattu tavoite ”sosiaalisia elinkaarikustannuksia varten kehitettävien yhteisten menetelmien toteutettavuuden tarkastelemisesta”. Elinkaarikustannusten arvioiminen ei saa merkitä samalla ihmisoikeuksien kunnioittamisen heikentymistä julkisissa hankinnoissa – ihmisoikeudet ovat kaikille kuuluvia loukkaamattomia oikeuksia, joita ei voi arvioida kustannuksina.

## Veronmaksun vastuullisuuskriteerit

- Laissa on täsmennettävä, että kaikkia yhteiskuntavastuun kriteereitä – myös kestäväää taloutta ja veronmaksun vastuullisuutta koskevia – voidaan käyttää julkisissa hankinnoissa sääntelyn yleisissä puitteissa. Hankintalaissa ja sen perusteluissa tulee selkeyttää taloudellisten vastuunäkökohtien käyttömahdollisuuksia.
- Verovastuukriteereitä ja niiden sisältöä tulee kehittää hankintoihin sopiviksi. Yhteiskunnallisten vaikutusten määrittämiseksi ja elinkaarikustannusten laskemiseksi myös taloudellisten vastuullisuuskriteerien pohjalta tulee kehittää pidemmällä aikavälillä puolueetonta, avointa ja ennakkoon määriteltyä yleistä menetelmää. On kuitenkin huomattava, että veronmaksun vastuullisuuskriteerien käyttämisellä julkisissa hankinnoissa tulee pyrkiä ensisijaisesti estämään aggressiivisten verosuunnittelukeinojen käyttäminen ja sen aiheuttama veropohjan kaveneminen eikä mieltää verovälttelyä tarjouksen hinnoitteluun pulverisoituvaksi kustannusarvioksi. Eri asia on, että verovastuullisuuden kriteereitä olisi voitava myös pisteyttää erilaisin tavoin vertailuperusteissa.
- Lainvalmistelutyöryhmien mietinnöissä olisi myös hyvä esittää hankintalain säätämisen jälkeisiä konkreettisia ja aikaan sidottuja jatkotoimenpiteitä yhteiskuntavastuullisten hankintojen toteuttamiseksi. Suomen tulee muun muassa laatia poliittinen ohjeistus sosiaalisesti ja taloudellisesti vastuullisten hankintojen tekemiseksi. Ohjeistuksessa tulee asettaa numeerisia tavoitteita niin sosiaalisten näkökohtien kuin veronmaksun ja taloudellisen avoimuuden osalta vastaavasti kuin on asetettu ekologisesti kestävästä hankinnoista.
- Lisää tietoa verovastuukriteereiden käyttämisestä ja niitä koskevista suosituksista on saatavilla Finnwatchin 15.4.2014 julkaistussa raportissa ”Kohti veroparatiisivapaita ostoja – Miten veronmaksun vastuullisuus voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa? ”, saatavilla osoitteessa: <http://finnwatch.org/images/pdf/HankinnatFinal.pdf>.

Finnwatch ry:n puolesta  
Henri Telkki  
Tutkija ja lakimies  
+358 40 410 9710  
henri.telkki@finnwatch.org  
www.finnwatch.org