



26.8.2016

TEM/2221/00.04.01/2013

LAUSUNTOYHTEENVETO

HANKINTALAIN KOKONAISUUDISTUKSEN VALMISTELURYHMÄN MIETINTÖ

Hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö oli lausuntokierroksella 13.5. – 6.7.2015. Lausunnon antamiseen annettiin lisääaikaa 23.7.2015 saakka.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja 130 taholta. Lausuntokierroksella hyödynnettiin sähköistä Lausuntopalvelu.fi -palvelua, jota kautta tuli 41 lausuntoa. Työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon tuli 192 lausuntoa. Yhteensä lausuntoja saatiin 233 kappaletta. Tämän lausuntotiivistelmän liitteessä on lueteltu lausunnon antaneet tahot.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 hankintalain, hankinta-asetuksen sekä vuoden 2011 lain sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Laissa säädettäisiin edelleen julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturva-keinoista. Samassa yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat kilpailuttamismenettelyt kattava laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (erityisalojen hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 erityisalojen hankintalain.

Esitykseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena olisi tehostaa julkisten varojen käyttöä, yksinkertaistaa hankintamenettelyjä, selkeyttää lain keskeisiä käsitteitä, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa, parantaa mahdollisuuksia huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Ehdotusten tarkoituksena olisi lisäksi tuoda kilpailuttamissääntöjä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeviin järjestelyihin. Esityksellä pantaisiin täytäntöön 26 päivänä helmikuuta 2014 annetut julkisista han-

kinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/24/EU), vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/25/EU) sekä julkisista käyttöoikeussopimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/23/EU). Esityksessä huomioitaisiin myös Euroopan unionin tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö.

Ehdotettujen lakien sisältö vastaisi hankintamenettelyjen, soveltamisalan ja oikeussuojakeinojen osalta pääosin voimassaolevaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskisivat uusia kilpailuttamismenettelyjä, hankintojen jakamista osiin, hankintojen laadullisten näkökohtien huomioimista, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimismahdollisuuksia, hankintamenettelyihin liittyviä sähköisiä viestintävälineitä, kansainvälisiä yhteishankintoja sekä sosiaali- ja terveystalouden sekä muiden erityisten palveluiden hankintamenettelyjä. Ehdotetulla hankintalailla kevennettäisiin merkittävästi kansallisissa hankinnoissa noudatettavaa menettelyä. Menettelysääntöjen keventämisen johdosta ja avoimen kilpailun turvaamiseksi kansallisiin kynnysarvoihin esitetään tehtäväksi vain maltilliset korotukset.

Ehdotettua hankintalakia sovellettaisiin, kuten nykyistä hankintalakia, valtion, kuntien ja kuntayhtymien, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan ja niiden seurakuntien hankintoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, valtion liikelaitoksiin sekä sellaisiin hankinnan tekijöihin, jotka ovat saaneet hankintaan tukea yli puolet hankinnan arvosta. Lailla ei muutettaisi puolustus- ja turvallisuushankintojen kansallista sääntelyä, sillä unionin julkisten hankintojen sääntelyn modernisaatio ei koske näitä hankintoja. Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista on tullut voimaan vuonna 2012 (1531/2011).

YLEISPERUSTELUIHIN LIITTYVÄT LAUSUNNOT

1 Mietinnössä esitetty hankintalakien systematiikka ja rakenne

Mietinnön lakiesityksen systematiikkaa ja rakennetta pidettiin yleisesti lausunnoissa selkeinä ja kannatettavina (Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (VSSHP), Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS), Vates-Säätiö, Suomen Kuntaliitto ry, Energiateollisuus ry, Suomen Asianajajaliitto, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Sosiaalialan työnantajat ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Oulun kaupunki, Helsingin Diakonissalaitos). Kannatusta sai myös se, että sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä annetun lain menettelysäännöt on otettu osaksi hankintalakia (mm. VSSHP).

2 Vaikutusarviointi

Hankintayksiköitä edustavia lausunnonantajia pyydettiin lausumaan erityisesti mietinnön lakiehdotusten vaikutuksista hankintayksiköiden hallinnolliseen taakkaan, hankinnoista

ilmoittamisen määrän vähenemiseen sekä lain kansalliset kynnysarvot alittavien ns. pienhankintojen toteuttamisen tapoihin. Tarjoajia, ehdokkaita ja toimittajia edustavia lausunnonantajia pyydettiin lausumaan erityisesti mietinnön lakiehdotusten vaikutuksista liike-toimintamahdollisuuksiin, julkisten hankintojen houkuttelevuuteen ja hallinnolliseen taakkaan sekä markkinoiden toimintaan yleisesti. Kansalaisjärjestöjä sekä muita kuin hankintayksiköitä ja tarjoajia edustavia lausunnonantajia pyydettiin lausumaan erityisesti mietinnön vaikutuksista julkisten hankintojen laatuun, sekä ympäristö- ja yhteiskuntavai-
kutuksista.

Lausunnoissa tuotiin esiin ehdotuksen vaikutuksia varsin niukasti. Suuressa osassa laun-
toja vaikutuksiin ei kiinnitetty lainkaan huomiota ja niissäkin, joissa vaikutuksia tuotiin
esiin, olivat ne usein hyvin lyhyesti ilmaistu.

Hankintayksiköistä kaupungit (mm. Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Askolan kunta) toivat esiin toisaalta, että esitykseen sisältyvät uudistukset eivät käytännössä tuo kaupun-
gin hankintatoimelle merkittäviä hyötyjä ja toisaalta, että ensivaiheen toimenpiteiden jäl-
keen lainsäädäntö tulee keventämään hallinnollista taakkaa huomattavasti. Kaupunkien
näkemyksen mukaan uudistus lisää yksityiskohtaista sääntelyä ja tulee lisäämään kaupun-
kien hankintayksiköiden työmäärää olennaisesti siltä osin, että se edellyttää sisäisten oh-
jeistusten tarkastelua, toimintaohjeiden ja toimintatapojen uudistamista, sisäisten pro-
sessien hallinnan kehittämistä, koulutusta ja osaamistason nostamista. Myös sosiaali- ja
terveyspalveluiden hankintojen lainsäädännöllisen sääntelyn keventäminen, hankintojen
jakaminen osiin, innovaatiokumppanuusmenettelyn haltuunotto sekä sosiaalisten tavoit-
teiden edistäminen hankintojen kautta edellyttävät uusia käytänteitä olemassa olevien
toimintatapojen rinnalle.

Kynnysarvojen noston osalta todettiin sen, että osa hankinnoista jää hankintalainsäädän-
nön ulkopuolelle, konkreettisesti helpottavan hallinnollista taakkaa jossain määrin. Toisaal-
ta kuitenkin lisääntyvä tasapuolisen ja syrjimättömän menettelytavan varmistaminen oh-
jeistuksella saattaa osaltaan lisätä työmäärää.

Sähköisen tietojenvaihdon nähtiin toisaalta lisäävän hankintayksiköiden kustannuksia ja
hallinnollista taakkaa. Sähköisten järjestelmien hankkiminen ja ylläpito aiheuttavat han-
kintayksiköille kuluja. Lisäksi katsottiin, että järjestelmän kautta kulkevat asiakirjat, kuten
tarjouspyynnöt ja tarjoukset, on vietävä myös hankintayksikössä muutoin käytössä oleviin
asianhallinta- ja arkistointijärjestelmiin, jolloin sama työ tehdään usean kertaan. Toisaalta
nähtiin, että sähköisen järjestelmän käyttö mahdollistaa entistä paremman hankintojen
seurannan ja arkistoinnin ja se osaltaan tehostaa hankintatoimintoja.

Hankintojen jakamisen osiin nähtiin lisäävän hallinnollista työtä hankintamenettelyjen to-
teutuksessa ja sopimusten hallinnassa.

Soveltuvuusvaatimusten ja poissulkemisperusteiden selvityksiä koskevien säännösten
nähtiin helpottavan pienten ja keskisuurten yritysten hallinnollista taakkaa soveltuvuuden
tarkistamisen osalta, mutta hankintayksiköiden kannalta esityksen vaikutuksia pidettiin
tältä osin päinvastaisina ja työmäärää lisäävänä.

Kansallisten hankintojen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palvelu-
hankintojen osalta lainsäädännön keventämisen todettiin merkitsevän käytännössä sitä,

että kaupunki joutuu ohjeistamaan näiden hankintojen toteuttamista entistä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Näin lainsäädännön keventäminen ei nähty käytännössä tuovan sellaisia helpotuksia hallinnolliseen työmäärään ja hankintojen läpiviemiseen kuin mietinnössä esitetään. Myös uuden hankintakertomuksen osalta esitettiin arviona, että sen laatiminen tulee lisäämään hankintayksiköiden työtä ja hallinnollisia kustannuksia.

Hankintayksiköistä myös ministeriöt lausuvat esityksen vaikutuksista.

Sisäministeriön lausunnossa todettiin, että yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja todennäköisesti tulee vähentämään pienten ja keskisuurten yritysten hallinnollista taakkaa. Lausunnon mukaan kansallisen kynnysarvon nostaminen nähdään pääosin myös oikeansuuntaisena keinona, mutta toisaalta pienten hankintayksiköiden hankinnoista valtaosa jäänee ehdotetun kansallisen kynnysarvon (60.000 euroa) alapuolelle. Koska hankintayksiköillä on usein tarve saada sopimus nopeasti aikaiseksi tai ajatellaan, että kilpailuttamisen kustannukset ovat hyötyyn nähden liian korkeat, voi vaarana olla pienhankintojen toteuttaminen suoraan hankintana yhdeltä toimittajalta, jolloin pyrkimyksenä oleva avoimuus ei toteudu. Näin valitut toimittajat eivät välttämättä ole pienyrityksiä, joiden asemaa uudistuksella myös pyritään edistämään. Kun hankintalain mukaisten kansallisten hankintojen menettelyjä on tarkoitus keventää huomattavasti, menettää kilpailutuskustannuksiin vetoaminen merkitystään kynnysarvon nostamisen perusteena.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa todettiin, että ympäristö- ja yhteiskuntavaikutusten lisäksi myös maaseutuvaikutuksen arviointia tulisi soveltaa hankintalain kokonaisuudistukseen mietinnön vaikutuksia arvioitaessa. Lausunnon mukaan päätöksillä on aina vaikutuksensa maaseutualueisiin ja ne voivat poiketa oleellisesti taajamiin kohdistuvista vaikutuksista. Esimerkkinä ei toivotusta vaikutuksesta voisi olla haja-asutusalueiden tilanne, missä ei ole tarjolla eikä käytännössä voi syntyäkään kuntalaisten tarvitsemia, välttämättömiä markkinaehtoista palvelua ilman viranomais toimia. Siten mietinnössä esitettyjä markkinaehtoiseen tarjontaan pohjautuvat ehdotukset eivät toimi näillä alueilla.

Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan kansallisten kynnysarvojen nostaminen voi osaltaan ohjata hankintamenettelyä joustavaan ja tehokkaaseen toimintamalliin. Esitetyt muutokset mahdollistavat myös pk-yritysten huomioimisen nykyistä lakia tehokkaammin. Lausunnossa todettiin lisäksi, että kansallisia hankintoja koskevan sääntelyn vähentäminen ja hankintayksiköiden hankintavallan lisääntyminen voivat johtaa valitusten lisääntymiseen ja oikeuskäytännön korostumiseen osana hankintojen sääntelyä.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee käsitellä perusoikeusvaikutuksia mukaan lukien kielelliset vaikutukset hankinnoissa.

Ympäristöministeriön lausunnossa nostettiin esiin, että vaikutusten arviointia tulisi ehdottomasti täydentää liittyen jätelainsäädäntöön ja ympäristöön sekä jätehuoltopalvelujen saatavuuden ja jatkuvuuden osalta.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön lausunnossa todettiin, että mietinnössä esitetyt ehdotukset ovat harmaan talouden kannalta oikeansuuntaisia, mutta vaikutuksiltaan vähäisiä.

Suomen Kuntaliiton lausunnossa kiinnitettiin vaikutusarvion osalta huomiota pk-yritysten aseman parantamiseen ja sekä kansallisten kynnysarvojen alle jäävien hankintojen että

kansallisten hankintojen ohjeistuksen lisääntyvään tarpeeseen. Ehdotuksen mukainen sääntely lisää hankintayksikön vastuuta ja hankintayksikön oman organisaation ja sen toimintatapojen merkitystä. Sähköisen viestinnän säännösten osalta lausunnossa arvioitiin sen johtavan todennäköisesti ajan mittaan toimintatapojen yhdenmukaistumiseen, säästöihin prosessikustannuksissa ja hallinnollisen taakan helpottumiseen.

Yhteishankintayksiköiden lausunnoissa Hansel Oy piti vaikutusarviointia suppeana ja pitkälti yritys näkökulman arviointiin perustuvana eikä esimerkiksi hankintayksiköille hallinnollisesta työstä aiheutuvia kustannuksia taikka vaikutuksia julkisten varojen käytön tehokkuuteen arvioivana. Hansel ehdotti arvioinnin täydentämistä sekä hankintayksiköiden että yritysten vaikutusarvioinnin osalta arvioimalla lisääntyneitä koulutustarpeita uuden lainsäädännön omaksumiseksi sekä menettelytapojen ja asiakirjamallien muuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi tulisi selvittää sähköisten välineiden käyttöönotosta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset erityisesti hankintayksiköille. Lausunnossa arvioitiin, että sähköiset menettelyt toisaalta voivat vaikuttaa ympäristövaikutusten puolella positiivisesti mm. tulostusta ja paperinkulutusta vähentämällä sekä vähentämällä paperisten asiakirjojen kuljetuksesta ja arkistoinnista aiheutuvia kustannuksia ja päästöjä. Hansel nosti esiin, että vaikutusarvioinnissa ei ole pohdittu kynnysarvojen nostamisen vaikutuksia eri osapuolten toimintaan ja kustannuksiin. Kynnysarvojen nostamisen perusteena pitäisi esimerkiksi esittää tilastot siitä, kuinka montaa hankintaa määrällisesti ja euroina tämä koskee ja paljonko esim. vähennetään hallinnollista taakkaa kun arvoja nostetaan. Hansel arvioi lisäksi lausunnossaan vaikutuksia hallinnollisen taakan osalta todeten, että näkevät käytännön hankintatoimen kannalta haasteellisiksi useat hankintayksiköiden ja yritysten hallinnollista taakkaa lisäävät velvoitteet kuten soveltuvuuteen liittyvät selvitysvelvoitteet, raportointiin ja erilaisiin todisteluihin liittyvät velvoitteet, sopimusmuutoksiin liittyvät säännökset sekä työlainsäädännön velvoitteiden noudattamiseen liittyvät epäsuorat valvontavelvoitteet.

KL-Kuntahankinnat Oy taas totesi lausunnossaan, että lakiehdotuksessa on arvioitu melko kattavasti hankintayksiköille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa lisääviä ja vähentäviä tekijöitä. Lausunnon mukaan hallinnollisen työn lisääntymisen ohella uudistuva lainsäädäntö edellyttää hankintayksiköiltä kasvavassa määrin hankintaosaajia. Ehdotetun uuden hankintakertomuksen osalta lausunnossa todettiin, että se ei käytännössä aiheuta lisätyötä, koska tälläkin hetkellä KL-Kuntahankintojen hankintojen valmisteluprosessiin kuuluu eri vaiheiden dokumentointia esim. teknisten vuoropuheluiden agendat, muistiot, sähköisen kilpailutusjärjestelmän dokumentit.

Kansalaisjärjestöistä palkansaajajärjestöjen lausunnoissa esityksen vaikutuksia ei pidetty riittävinä työnteekijöiden sosiaali- ja työoikeudellisten oikeuksien, harmaan talouden torjumisen ja yleisesti yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Lausunnoissa todettiin vaikutusten jäävän riittämättömiksi esim. julkisyhteisöjen palvelujen laatuun, ympäristönsuojeluun, työelämän kehittämiseen ja kohtuullisten työehtojen turvaamiseen liittyen. Hallinnollisen taakan osalta ehdotuksen todettiin olevan tasapainossa.

Kansalaisjärjestöistä SOSTE ry:n lausunnossa on todettu, että ehdotusten vaikutukset kohdistuvat järjestöihin vaihtelevasti palveluntuottajina ja hankintayksikköinä, jolloin niiden tilanteet rinnastuvat vastaavasti yrityksiin tai viranomaisiin, olematta kuitenkaan täysin yhtenevät näiden kanssa. Lausunnon mukaan vaikutuksia on arvioitu esityksessä mahdollisuuksien rajoissa varsin kattavasti. Hallinnollisen taakan osalta tulisi kuitenkin vielä

mainita rikosrekisteriotteiden hankkimisesta toimittajille koituva rasite. Myös sähköisen tietojenvaihdon käyttöön ottaminen on uusi velvoite ja sen edellyttämät investoinnit huomioon ottaen on perusteltua rajata velvoite EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Yhteiskunnalliset vaikutukset, mukaan lukien työllisyys-, sosiaaliset ja laatu- ja ympäristökohdat, ovat vielä arvioimatta. Siinä yhteydessä on syytä tarkastella lakien vaikutuksia sosiaali- ja terveystalouden käyttäjiin. Keskeistä on varmistaa asiakkaiden kuuleminen ja oikeussuojan heitä koskevista sote-palveluhankinnoista. Tämä on hankintalakiehdotuksissa ratkaistu viittaamalla substanssilainsäädäntöön sisältyviin velvoitteisiin ja oikeussuojaan. Lausunnon mukaan tilanne on asiakkaiden oikeussuojan kannalta pulmallinen, kuten SOSTE on mietintöä täydentävässä lausumassaan todennut. Kynnysarvojen osalta käy selvästi ilmi, että niiden esitetty korottaminen veisi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle lukumääräisesti suuren, mutta arvomääräisesti äärimmäisen pienen, osan hankinnoista. Tämä vaikuttaa julkisten resurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Lisäksi joissain sote-alan kansalaisjärjestöjen lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että yhteiskunnallisia vaikutuksia kuten esityksen vaikutuksia hankintojen laatuun ei ole riittävästi arvioitu. Lakiehdotuksen vaikutuksia vammaisjärjestöjen ja vammaisten henkilöiden itsensä mahdollisuuksiin vaikuttaa heidän elämänsä henkilökohtaisesti koskeviin hankintoihin ei pidetty riittävänä. Myös lapsivaikutusten arviointia toivottiin toteutettavan valmistelutyössä.

Elinkeinoelämän lausunnoissa kiinnitettiin huomiota esityksen vaikutuksiin markkinoiden toiminnan edistämiseen, vapaaseen kilpailuun ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin. Lausunnoissa kritisoitiin liian sallivan sidosyksikkösääntelyn vaikutusta kilpailuneutraaliuteen. Suomen Yrittäjät ry arvioi lausunnossaan esityksen vaikutuksia pk-yrityksiin. Lausunnon mukaan julkisen sektorin toiminta markkinoilla heikentää merkittävästi pk-yritysten asemaa markkinoilla. Positiivisia vaikutuksia nähtiin olevan hankintojen jakamisella osiin, kansallisten menettelysääntöjen keventämisellä, kohtuuttomien taloudellisten vaatimusten rajoittamisella ja pienhankintojen riittävällä ohjauksella.

Tuomioistuinten (Markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus) lausunnoissa todettiin, että kansallisten kynnysarvojen korottamisella ei olisi suurta vaikutusta markkinaoikeuden toimintaan, sillä esimerkiksi vuonna 2014 markkinaoikeudessa ratkaistujen hankinta-asioiden kohdalla enää noin kymmenesosassa tapauksista hankinnan kokonaisarvo jäi alle 100.000 euron. Sähköisten viestintävälineiden käytön tehostumisen markkinaoikeus näki tuovan tehokkuushyötyjä. Korkein hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että uuden lainsäädännön myötä ei ole odotettavissa, että tulkintaongelmat tulisivat vähentymään. Menettelyvelvoitteiden löyhentäminen saattaa johtaa oikeudellisten tulkintatilanteiden lisääntymiseen, oikeudelliseen epävarmuuteen ja oikeuskäytännön merkityksen lisääntymiseen. Hankintayksiköiden ja muutoksenhakutuomioistuimien oikeudellista tulkintaa ei helpota se, että ratkaisut joudutaan tekemään hankintaoikeudellisten perusperiaatteiden avulla. Lausunnossa katsottiin myös, että sähköinen menettely ei myöskään takaa sellaisenaan menettelyn virheettömyyttä, vaan kysymys voi olla uudesta virhelähteestä. Valituslupajärjestelmän osalta todettiin, että vaikka käytännössä se saattaa nopeuttaa toimia sen vaikutusta käsittelyaikoihin ei tule yliarvioida.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia jätehuollon järjestämiseen. Vaikutuksia nostettiin esiin sekä kunnallisten jätehuolto-yritysten että yksityisten jätehuolto-yritysten näkökulmista. Näkemyksiä toivat esiin etujärjestöjen ohella myös useat yksittäiset toimijat. Yksityisten yhtiöiden kannalta liian sallivan sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia pidettiin kestävämmä ja yksityistä yritystoimintaa vaarantavana. Kun-

nallisten jätehuoltoyhtiöiden kannalta taas liian tiukan sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia pidettiin haitallisena jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytysten sekä kunnan asukkaiden ja pk-yritysten palvelujen saamisen kannalta.

Myös ambulanssipalveluihin liittyvän soveltamisalan rajauksen vaikutuksia arvioitiin lausunnoissa laajasti sekä yksityisten että julkisten toimijoiden ja edunvalvontaorganisaatioiden toimesta.

3 Hankintojen neuvonta ja ohjaus sekä valvonta

Neuvonta ja ohjaus

Useiden *hankintayksiköiden* (mm. maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, valtioneuvoston kanslia, Poliisihallitus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Motiva Oy) lausunnoissa tuotiin esiin, että koulutusta hankintalain soveltamisesta pitäisi lisätä. Erityisesti huomioita tulisi kiinnittää pk-yritysten neuvontaan. Neuvonnan resursoinnissa ja allokoinnissa mainittiin esim. ruoka-alan hankintaosaamisen vahvistaminen. Lausunnoissa nähtiin myös erityisesti tarvetta EU-hankintoihin keskittyvälle ohjeistukselle ja neuvonnalle, mutta niiden mukaan ei ole syytä unohtaa kansallisten eikä myöskään pienhankintojen kevyeen kilpailuttamiseen kohdistuvaa neuvontaa suoraan hankintojen välttämiseksi. Lausuntojen mukaan neuvonnan selkeä koordinointi ja lisääminen ovat omiaan vähentämään hankintamenettelyvirheitä ja sitä kautta muutoksenhaun tarvetta. Neuvonta on sirpaloitunut tällä hetkellä monen organisaation tehtäväksi ja tämän vuoksi olisi tavoiteltavaa, että näitä toimintoja kehitettäisiin koordinoitummin. Esiin tuotiin myös tilaajien ja tarjoajien perusosaamisen kehittämistä kestävästä hankinnoista, riippumattoman toimijan apua markkinavuoropuhelussa sekä tuotteiden ja palveluiden ympäristötiedon kehittämisessä.

Myös *elinkeinoelämän* edustajat (mm. Suomen Yrittäjät, Suomen Taksiliitto ry) pitivät tärkeänä, että toimittajien neuvonnan tarpeesta huolehditaan julkisen rahoituksen turvin. Lausunnoissa todettiin myös olevan kannatettavaa, että menettelysäännösten valvontaan panostetaan, mutta valvontaa tärkeämpänä on pidettävä ennaltaehkäiseviä toimia, kuten hankintayksiköille ja tarjoajille suunnattua koulutusta ja neuvontaa.

Kansalaisjärjestöt esittivät lausunnoissaan, että neuvontaosaamisen tarjoaminen on tärkeää, sillä kilpailutuksiin osallistuminen on välttämätöntä. Neuvonta helpottaisi erityisesti pienempien palveluntuottajien asemaa verrattuna suuriin, ylikansallisiin toimijoihin, joilla on resursseja käytössään toisella tavoin. Neuvontaa tulisi suunnata sekä palveluiden tuottajille että hankintayksiköille hankintamenettelyjen kehittämiseksi. Myös ongelmien ennaltaehkäisyyn kattavalla ja kaikki tarvittavat tahot tavoittavalla neuvonnalla, ohjauksella ja tiedottamisella tulee panostaa.

Valvonta

Elinkeinoelämän lausunnonantajista hyvin moni (yli 90 % asiaa koskeneeseen kysymyseen vastanneista) katsoi, että Suomessa hankintalainsäädännön erillinen valvontatehtävä tulisi antaa valvontaviranomaiselle. Kilpailu- ja kuluttajavirastoa ehdotettiin useissa

lausunnoissa valvontatehtävän toteuttajaksi. Sama näkemys oli vallitseva *edunvalvonta-organisaatioiden* edustajien lausunnoissa. Muun muassa Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Keskuskauppakamari, STTK, SAK, Palvelualojen työnantajat PALTA ry, Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STUL ry sekä Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry katsoivat lausunnoissaan, että tämän hetkinen viranomaisvalvonta ei ole riittävää ja sitä tulee lisätä. Lausuntojen mukaan olemassa oleva julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä ei poista tarvetta hankintasääntelyn noudattamisen puolueettomaan viranomaisvalvontaan, koska oikeusteitse pystytään puuttumaan rikkomuksiin vasta jälkikäteen, mikä tulee kalliiksi kaikille osapuolille. Valvontaviranomainen puolestaan voisi puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin jo varhaisemmassa vaiheessa hankintamenettelyä.

Yksityisten markkinatoimijoiden oikeussuojajärjestelmän kautta toteuttama valvonta on lausuntojen mukaan ongelmallista senkin vuoksi, että markkinatoimijoilla on usein tosiasiallisia syitä, joiden vuoksi ne joutuvat kenties vakavankin rikkomuksen havaitessaan pidättäytymään viranomaisen haastamisesta oikeusprosessiin. Nykytila syrjii erityisesti pk-yrityksiä, joilla ei välttämättä ole resursseja lähteä tuomioistuinmenettelyyn, vaikka hankintayksikön menettelyrikkomus olisi ilmeinen. Lausunnoissa todettiin olevan ymmärrettävää, että varsinkin tilanteessa, jossa julkisia menoja on välttämätöntä vähentää, suhtaudutaan uusiin viranomaistoimintoihin kriittisesti. Lausunnoissa korostettiin kuitenkin, että julkisten hankintojen arvo taloudessamme on niin suuri, että järjestelmän tehokas valvonta olisi omiaan lisäämään muun muassa markkinoiden toimivuutta ja siten turvaamaan julkisten varojen käytön tehokkuutta. Viranomaistoiminta voitaisiin organisoida kevyeksi ja silti sillä olisi koko hankintajärjestelmää tervehdyttävä vaikutus. Lausunnoissa arvioitiin, että jopa kymmenien miljoonien eurojen arvoisia yksittäisiä hankintasopimuksia tehdään Suomessa ilman kilpailuttamista. Tehokkaammalla valvonnalla saatettaisiin saada kilpailuttamisen piiriin satojen miljoonien eurojen arvosta nyt kilpailuttamatta jääviä sopimuksia, jolloin saavutettavat säästöt olisivat varovaisestikin arvioiden miljoonien eurojen suuruisia. Joissain lausunnoissa pidettiin lisäksi direktiivin artiklaan 18.2 liittyvää valvontaa riittämättömänä.

Myös *sote-alan järjestöjen* lausunnoissa otettiin kantaa valvontaan ja sitä pidettiin yleisesti puutteellisena. Lausuntojen mukaan rikkomuksiin voidaan puuttua vasta jälkikäteen ja valvonta ei kohdistu hankintoihin riittävän yleisesti. Vaikka aluehallintovirastot käsittelevät jo nykyisen toimivaltansa puitteissa sosiaalipalveluja sekä työsuojelua koskevia kysymyksiä ja Valvira terveydenhuoltoon liittyviä asioita on esimerkiksi sote-palveluiden asiakkaiden näkökulmasta hankintalain noudattamisen valvonta niin tärkeä asia, ettei sitä voida jättää pääasiassa vain toimijoiden omavalvonnan varaan, vaikka nykytilanne direktiivin minimivaatimukset täyttäisikin. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että palveluiden käyttäjille tiedotetaan säännöllisesti käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista.

Hankintayksiköiden edustajista puolestaan suurin osa kannatti mietinnön lähestymistapaa, jonka mukaan nykyisten viranomaisten harjoittama valvonta on riittävä. Lausunnoissa tuotiin monesti esiin, että valvonnan lisäämisen sijasta resursseja olisi tärkeämpää suunnata julkisia hankintoja koskevaan ohjeistukseen ja neuvontaan. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että kaupungeilla on toimiva sisäinen tarkastus, joka osaltaan valvoo tehokkaasti hankintoihin liittyviä asioita. Lausuntojen mukaan pyrkimys hallinnollisen taakan ja laajemmin sääntelytaakan vähentämiseen ei puolla sitä, että hankintamenettelyn valvontaa varten perustettaisiin uusi organisaatio, tai laajennettaisiin jotakin olemassa olevaa

organisaatiota. Olemassa olevien voimavarojen hyödyntämistä mietinnössä esitetyllä tavalla pidettiin kustannustehokkaampana tapa huolehtia valvonnasta ja neuvonnasta.

Suomen Kuntaliiton lausunnon mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat viranomaisina jatkuvan ja monipuolisen valvonnan ja arvioinnin kohteena. Pitkälle ulotettu julkisuussääntely mahdollistaa kansalaisten ja median valvonnan. Kuntalaisten kantelujen perusteella yleiset laillisuusvalvojat (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri) ottavat kantaa kunnan toimintaan. Myös kunnan hallitus on velvollinen käsittelemään kunnan viranomaiselle tehdyn kantelun. Kuntien tilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota hankintojen suorittamiseen ja erityisesti kilpailuttamisvelvoitteen noudattamiseen. Tilintarkastajien ja tarkastuslautakuntien huomautukset ja toimenpide-ehdotukset käsittelee valtuusto ja kertomukset ovat julkisia. Kuntien yhtiöissä julkisuus on asianosaisjulkisuutta. Lausunnon mukaan erityisen hankintalain noudattamisen valvontaan keskittyvän viranomaisen perustamiseen on syytä suhtautua kriittisesti. Kapeisiin tehtäviin keskittyvällä valvontaviranomaisella ei todennäköisesti ole kykyä tai tarvetta arvioida toimintojen kokonaisuutta. Malli edistäisi niin sanottua hallinnon siiloutumista.

Hanselin lausunnon mukaan julkisiin hankintoihin kohdistuu jo tällä hetkellä huomattavasti laajempaa valvontaa kuin muuhun hallintotoimintaan. Lausunnossa katsottiin, että jos taloudellisia ja muita resursseja on käytettävissä, ne tulisi ohjata valvonnan sijaan hankintojen toteuttamisen ohjeistamiseen ja neuvontaan. KL-Kuntahankintojen lausunnossa todettiin, että hankintaprosessi on nykyisellään jo pitkä, vaativa ja monivaiheinen varsinkin, jos päätöksistä valitetaan. KL-Kuntahankinnat ei nähnyt järkevänä perustaa uutta valvontaelintä kuormittamaan hankintayksiköitä sekä lisäämään kaikenlaista epävarmuutta hankinnan osapuolissa kilpailutusprosessin lopputuloksesta. Poliisihallituksen lausunnossa tuotiin esiin, että uuden viraston perustaminen ei pidä olla itsetarkoitus vaan sen hyötyjä tulisi arvioida toiminnallisesta näkökulmasta. Voisiko hankintatointa valvovan viranomaisen työ olla omiaan vähentämään muutoksenhaun tarvetta vai tulisivatko tahot tuolloin tekemään päällekkäistä työtä nimenomaan toteutuneiden hankintojen lainmukaisuuden arvioinnissa ja muussa seurannassa?

LUKUKOHTAISET LAUSUNNOT

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

1 luku - Lain tarkoitus, periaatteet ja määritelmät

Tavoitteet yleisesti

Suomen Yrittäjien lausunnon mukaan hankintalain tavoitteita koskeviin lainkohtiin tulisi lisätä tavoite markkinoiden toimivuuden kehittämisestä. Samoin lain tavoite- ja periaatepykälissä tulisi mainita lain kansalliset kynnysarvot alittavien pienhankintojen avoimuudesta ja syrjimättömyydestä.

Ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat

Useiden *hankintayksiköiden* edustajien (Ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Vantaan kaupunki, Tyrnävän kunta, Mikkelin kaupunki) lausunnoissa katsottiin, että mietinnön ehdotukset selkeyttävät ja edistävät ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista hankinnoissa, mikä on kannatettavaa. Myös Suomen Asianajajaliiton lausunnossa katsottiin, että uuden lain säännökset näiden näkökohtien huomioimisesta selventävät sääntelyä etenkin pienissä hankintayksiköissä.

Monen *kansalaisjärjestön* (mm. Julkisten hyvinvointialojen liitto JHL ry, Finnwatch ry, SAK ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry) lausunnossa esitettiin, että sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta tulisi säätää ehdotettua laajemmin hankintalaissa ja sen perusteluissa. Monen *elinkeinoelämän* edustajan (Teknologiateollisuus ry, Sweco Oy, Suomen Yrittäjät, Suunnittelu- ja konsultointiyrietykset SKOL ry) lausunnossa todettiin puolestaan, että sosiaalisia kriteerejä ei saisi käyttää siten, että ne suosivat tiettyjä tarjoajia, lisäävät epävarmuutta tai aiheuttavat joillekin tarjoajille haittaa.

Useat *kansalaisjärjestöt* ja erityisesti vammaisjärjestöt (mm. Kehitysvammaisten tukiliitto ry) katsoivat, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) tulisi mainita laajemmin ja vahvemmin hankintalaissa tai sen hallituksen esityksessä.

Useat *kansalaisjärjestöt* (mm. Finnwatch, Kuuloliitto ry, JHL, Palvelualojen Ammattiliitto PAM ry, SAK) katsoivat, että vuoden 2014 hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdassa asetettu velvoite jäsenvaltioille varmistaa, että yritykset noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan ympäristö-, sosiaali- ja työoikeuden säännöksiä, tulisi saattaa mietinnössä ehdotettua laajemmin kansalliseen hankintalainsäädäntöön. Täytäntöönpano tulisi toteuttaa joko siten, että säännösten noudattamisesta säädetään nimenomaisesti erillisessä lainkohdassa, tai toissijaisesti siten, että säännösten noudattaminen varmistetaan ehdotettua useammissa hankintalain säännöksissä, esimerkiksi alihankintoja koskien. Sen sijaan *elinkeinoelämän* lausunnoissa (mm. Suomen Yrittäjät) kiinnitettiin huomiota siihen, että direktiivin 18 artiklan 2 kohdan määräykset ovat hankalasti yhteen sovitettavissa hankintalainsäädännön menettelyllisen perusluonteen kanssa.

Määritelmät

Osa *hankintayksiköiden* ja *elinkeinoelämän* edustajista (Vantaan kaupunki, Rakennusteollisuus RT ry, Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori, Tampereen kaupunki, Liikennevirasto) katsoi, että lain määritelmiä tulisi selventää ehdotettuun nähden. Epätarkkoina pidettiin muun muassa innovaation, yhteishankintayksikön, Eurooppalaisen teknisen arvioinnin ja teknisen eritelmän määritelmää. Osa *ministeriöistä* (Valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö) kiinnitti huomiota valtiontukien ja avustusten suhteeseen hankintasopimukseen ja hankintayksikön määritelmään. Näiden lausuntojen mukaan määritelmiä ja niiden perusteluja tulisi entisestään selventää.

Innovatiivisuus

Ympäristöministeriön mukaan myös hankintojen innovatiivisuuden mukaan ottaminen tavoitteisiin on perusteltua, joskin niihin liittyvien käytännön menettelyjen tulee olla selkeitä.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, PALTA ry sekä Suez Environnement S.A. esittivät lausunnoissaan, että mietinnössä jo ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi tulisi pohtia sitä, miten rohkaistaisiin hankintayksikköä tekemään vieläkin enemmän innovatiivisia hankintoja ja kannustamaan yrityksiä tarjoamaan hankintayksiköille innovatiivisia ratkaisuja.

Pk-yritysten asema

Lähes kaikki asiaa kommentoineista lausunnonantajista pitivät kannatettavana ja tervetulleena mietinnön ehdotuksia pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta julkisissa hankintamenettelyissä. Useimmissa kannanotoissa esitettiin tarkempia näkemyksiä lähinnä hankinnan jakamista koskevista ehdotuksista. Näitä kannottoja on selostettu jäljempänä.

2 luku - Soveltamisala

Osassa lausunnoista nostettiin esiin mietinnön uusi soveltamisalapoikkeus, jonka mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevat palvelut silloin, kun ne tehdään voittoa tavoittelemattomilta järjestöiltä tai niiden yhteenliittymiltä. Erityisesti sairaankuljetuksen asemasta lausuttiin. Mietinnön esityksen mukaan kansallisen lain soveltamisalapoikkeuksen piiriin ei ulotettaisi sairaankuljetuspalveluja, sillä Suomessa näitä palveluja eivät tarjoa voittoa tavoittelemattomat järjestöt tai niiden yhteenliittymät. Muun muassa sisäasiainministeriö, Oulun, Tampereen ja Vantaan kaupungit, HUS sekä Suomen Pelastusjohtajat ry esittivät, että Suomessa yleishyödylliset yhteisöt kuten kuntayhtymät tarjoavat myös sairaankuljetuspalveluja. Näiden lausunnonantajien mukaan sairaankuljetuspalvelut, joista tulisi käyttää pikemminkin termejä ensihoitopalvelu ja ensivastetoiminta, tulisi sisällyttää poikkeuksen piiriin. Myös sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti huomiota siihen, että hankintalain 9 §:n 6 kohdan poikkeussäännön tulisi käsittää ensivastetoiminta. Sen sijaan useat sairaankuljetusalan palveluja tarjoavat yksityiset yritykset ja yhteisöt esittivät, että sairaankuljetuspalvelut tulisi pysyttää mietinnön ehdotuksen mukaisesti hankintalain soveltamisalassa täysimääräisesti.

Useissa *kansalaisjärjestöjen* lausunnoissa esitettiin, että mietinnön sisältämä hankintayksikkömääritelmä, jonka johdosta julkisyhteisöjen tukea saavat järjestöt ovat lain soveltamisalassa täyttäessään ns. julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän, vaikeuttaa ja hankaloittaa merkittävästi yleishyödyllisten yhdistysten ja muiden järjestöjen työtä.

Erityisesti vammaisjärjestöjen lausuntojen mukaan vammaisten henkilöiden palvelut tulisi toteuttaa muina kuin hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvina hankintasopimuksina siten, että palvelujen asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja toivomukset voidaan huomioida asianmukaisesti.

Ulkoasiainministeriön lausunnossa pidettiin sinänsä kannatettavana mietinnön ehdotusta jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle sellaisessa ETA-alueen ulkopuolisessa maassa toteutettu hankinta, johon ETA-maihin sijoittuneilla toimittajilla ei ole intressiä osallistua.

Muutamat hankintayksiköt (mm. Espoon kaupunki) ja kansalaisjärjestöt (Kehitysvammaisten palvelusäätiö ja Aivovammaliitto ry) pitivät hankintadirektiiviin pohjautuvaa mietin-

nön päivitettyä säännöstä hankintojen varaamisesta työkeskuksille kannatettavana. Kansalaisjärjestöjen lausunnoissa (mm. Kehitysvammaisten tukiliitto, Kehitysvammaisten palvelusäätiö, Invalidiliitto ry) kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että termi ”suojatyökeskus” on vanhentunut ja että sitä ei tulisi käyttää hankintalainsäädännössä.

Sidosyksikkösääntö

Mietinnön mukaan hankintalakia ei sovellettaisi hankintayksikön hankintoihin sen sidosyksiköltä. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksikön tai -yksiköiden määräysvallassa olevaa erillistä oikeushenkilöä, joka harjoittaa liiketoimintaansa ainoastaan marginaalisesti muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa (ns. ulosmyynti). Uuden hankintadirektiivin mukaan sidosyksikön sallittu ulosmyynnin taso on 20 %. Mietinnössä on esitetty pienempää 10 %:n tasoa. Lausuntopyynnössä tiedusteltiin erikseen lausunnonantajien näkemyksiä asianmukaisesta ulosmyynnin tasosta.

Hankintayksiköistä kysymykseen vastanneista lähes kaikki (55 lausuntoa) katsoivat, että sidosyksiköltä sallitun ulosmyynnin osuuden tulisi olla hankintadirektiivin mukainen 20 % liikevaihdosta. Sen sijaan *elinkeinoelämän* lausunnonantajista puolestaan lähes kaikki (72 lausuntoa) katsoivat, että sidosyksiköltä sallitun ulosmyynnin osuuden tulisi olla vain tilapäistä ja erittäin vähäistä siten, että prosenttiosuus olisi täysin tai lähes 0 %. Lähinnä jätehuoltosektorin sekä työterveyshuoltoalan kuntaomisteiset yhtiöt (10 lausuntoa) asettuivat lausunnoissaan 20 % ulosmyynnin kannalle. *Kansalaisjärjestöistä* 6 lausunnonantajaa oli 20 % kannalla, 3 kannatti mietinnössä ehdotettua 10 % ja 3 puolestaan 0 % ulosmyyntiosuutta.

Horizontaalinen yhteistyö

Mietinnön mukaan hankintalakia ei sovellettaisi myöskään kahden tai useamman hankintayksikön yhteistyöjärjestelyihin tiettyjen edellytysten täytyessä. Myös tällaista ns. horizontaalista yhteistyötä koskevana edellytyksenä on asetettu se, että yhteistyöhön osallistuvat hankintayksiköt harjoittavat yhteistyön piiriin kuuluvaa toimintaa ainoastaan marginaalisesti avoimilla markkinoilla. Hankintadirektiivissä sallitun ulosmyynnin osuus on tältäkin osin 20 %, kun taas mietinnössä tasoksi on asetettu 10 %.

Hankintayksiköistä kaikki asiasta erikseen lausuneet tahot (6 lausuntoa) kannattivat direktiivin mukaista 20 % ulosmyyntiä horisontaalisessa yhteistyössä. *Elinkeinoelämän* edustajista kaikki asiaan kantaa ottaneet (57 lausuntoa) katsoivat puolestaan, että täysin tai lähes 0 % olisi oikea ulosmyynnin osuus.

3 luku - Yhteishankinnat ja hankintojen varaaminen

Yhteishankintayksiköitä koskevia säännöksiä pidettiin pääosin onnistuneina (mm. Suomen Kuntaliitto, Poliisihallitus). Suomen Kuntaliitto katsoi lausunnossaan, että kansainvälisiä yhteishankintayksiköitä koskevat säännöt antavat mahdollisuuksia suomalaisille hankintayksiköille tehostaa tulevaisuudessa yhteishankintojaan.

Hankintojen varaamisen osalta monet *kansalaisjärjestöt* (mm. Kuurojen Liitto ry) esittivät, että mietinnön lakiluonnoksessa käytetty termi ”suojatyökeskus” on vanhahtava ja viittaa siihen, että esimerkiksi vammainen henkilö ei työllisty avoimille työmarkkinoille.

4 luku - Kynnysarvot ja hankinnan ennakoidun arvon laskeminen

Tavara- ja palveluhankinnat

Hankintayksiköistä suurin osa asiaa kommentoineista (32 lausuntoa) katsoi, että mietinnössä ehdotettu 60 000 euron kansallinen kynnysarvo tavara- ja palveluhankinnoille on riittävä kynnysarvojen nosto. Osa hankintayksiköistä (8 lausunnonantajaa) piti kynnysarvoa liian matalana.

Myös *elinkeinoelämän* lausunnonantajista suuri osa katsoi tavaroiden ja palvelujen kansallisen kynnysarvon nostoehdotuksen riittäväksi (10 lausunnonantajaa). EK, Lääketeollisuus ry, SKOL, Sweco Oy ja Teknologiateollisuus katsoivat, että kynnysarvoa voitaisiin myös nostaa korkeammaksi.

Suurimmassa osassa *kansalaisjärjestöjen* asiaa sivunneista lausunnoista (19 lausuntoa) katsottiin, että mietinnön 60 000 euron kansallinen kynnysarvo tavara- ja palveluhankinnoille on liian matala. STTK, Akava ja JHL pitivät mietinnön kynnysarvoja riittävinä, kun taas SAK piti kynnysarvoja liian korkeina.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallinen kynnysarvo

Elinkeinoelämän lausunnonantajista suuri osa (54 lausunnonantajaa) katsoi, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallinen kynnysarvo oli mietinnössä asetettu liian korkeaksi (300 000 euroa). Moni elinkeinoelämän lausunnonantaja kannatti 100 000 euron kynnysarvoa sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin. Asiaa kommentoineista *hankintayksiköistä* suurin osa (18 lausunnonantajaa) katsoi puolestaan, että sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen kynnysarvoa tulisi korottaa mietinnön 300 000 eurosta EU:n hankintadirektiivin tasolle 750 000 euroon (erityisaloilla 1 miljoonaan euroon). Osassa hankintayksiköiden lausunnoista (10 lausuntoa) pidettiin mietinnön 300 000 euron kynnysarvoa riittävänä.

Useimmissa *kansalaisjärjestöjen* asiaa sivunneissa lausunnoissa (25 lausuntoa) pidettiin mietinnön sosiaali- ja terveyspalvelujen kynnysarvoa niin ikään liian matalana. Näissäkin lausunnoissa esitettiin pääosin kansallisten kynnysarvojen nostamista direktiivien EU-kynnysarvojen tasolle.

Käyttöoikeussopimukset

Elinkeinoelämän lausunnonantajista Arkkitehtitoimistojen liitto ATL ry, Keskuskauppa-mari, RAKLI sekä Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f. pitivät mietinnön palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten kynnysarvoa riittävänä. EK, Lääketeollisuus ja Suomen Yrittäjät katsoivat puolestaan, että kynnysarvo oli liian suuri. Asiaa kommentoineista *hankintayksiköistä* suurin osa (22 lausuntoa) piti mietinnön ehdotusta palvelukonsessioiden kynnysarvoksi riittävänä. Askolan ja Tyrnävän kunnat pitivät ehdotettua kynnysarvoa liian matalana ja Hansel Oy puolestaan liian korkeana. Suurin osa asiaan kan-

taa ottaneista *kansalaisjärjestöistä* (10 lausuntoa) piti palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten mietinnössä ehdotettua kynnysarvoa liian matalana.

Rakennusurakoiden kansallinen kynnysarvo

Kokkolan kaupunki ja Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät ry katsoivat, että rakennusurakan kansallista kynnysarvoa tulisi nostaa mietinnön ehdottamasta ja nykyisen lain tasolla olevasta 150 000 eurosta. Espoon kaupunki ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä katsoivat, että eräiden koulutuspalvelujen kansallista kynnysarvoa tulisi niinkään nostaa mietinnössä ehdotetusta 100 000 eurosta.

5 luku - Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyjen osalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti neuvottelumenettelyyn ja innovaatiokumppanuuteen. Asiasta lausuneet *hankintayksiköt*, *elinkeinoelämän* järjestöt ja *kansalaisjärjestöt* pitivät lähtökohtaisesti neuvottelumenettelyn käyttömahdollisuuden laajentamista tervetulleena uudistuksena. Myös innovaatiokumppanuuden käyttöönottoa pidettiin toivottuna ja hyvänä uutena tapana innovatiivisten hankintojen edistämiseen. Kumpaankin menettelyyn liittyy kuitenkin ongelmia ja tulkinanvaraisuutta, joka pääosin johtuu direktiivin sisällöstä.

Neuvottelumenettelyn osalta useissa lausunnoissa toivottiin joko itse pykälään tai perusteluihin tarkennuksia siitä, mistä neuvottelumenettelyssä saa tarkkaan ottaen neuvotella ja mitkä seikat voisivat olla sellaisia vertailuperusteita, joita ei saa muuttaa, tarkentaa tai täsmentää neuvottelujen aikana. Täsmentämismahdollisuus tulisi ainakin selkeästi kirjata. Perusteluihin toivottiin mm. esimerkkejä sovelluksista, kuten etukäteen ilmoitettu mahdollisuus valita voittaja jo alustavan tarjouksen perusteella.

Erityisesti asiantuntijapalveluiden tarjoajien kannalta pidettiin ongelmana sitä, että lopputuotteessa vertailu voidaan tehdä pelkän hinnan perusteella.

Innovaatiokumppanuuden osalta useammissa lausunnoissa todettiin, ettei laista ilmene yksiselitteistä tulkintaa siihen, millä valintakriteereillä kumppani voidaan valita. Tältä osin toivottiin tarkentavia esimerkkejä lain perusteluihin. Myös immateriaalioikeuksien loukkaamattomuutta ja liikesalaisuuksien säilymistä pidettiin haasteellisena sekä prosessin aikana vertailuvaiheessa, että myös asiakirjajulkisuuden näkökulmasta.

Puitejärjestelyä koskevia uudistuksia pidettiin tervetulleina. Tarkennuksia ja esimerkkejä toivottiin kuitenkin mm. siitä, miten tarkasti ostajatahot on ilmoitettava ennakolta. *Kansalaisjärjestöt* pitivät hyvänä, että perusteluissa mainitaan selventävästi asiakkaiden kuulemisesta lopputuotteen, esimerkiksi henkilökohtaiseen käyttöön tulevan apuvälineen valinnassa. *Elinkeinoelämän* järjestöt puolestaan muistuttivat palvelusetelin käyttömahdollisuudesta. Puitejärjestelyjen sisäisiin kilpailutuksiin erityisesti hankintayksiköt kannattivat kevyempiä menettelyjä ja korkeampaa kynnysarvoa (esim. 100 000 euroa).

Sähköisten menettelyjen osalta mm. toimittajaluettelon käytön arveltiin lisääntyvän erityisesti bulkkitavaran ostamisen välineenä ja suurten ostajien tavanomaisissa tavarahankinnoissa. Dynaamisen hankintajärjestelmän menettelyjen kevennyksiä pidettiin tervetulleena.

Joidenkin *kansalaisjärjestöjen* mielestä hankintayksiköiden vapautta valita sosiaali- ja terveyspalveluissa menettelyksi avoin menettely tai neuvottelumenettely tulisi rajoittaa. Hankintamenettelyjen sijaan nämä palvelut tulisi hankkia varsinkin erityisryhmille yksilöllisemmin ja muilla keinoin kuin kilpailuttamismenettelyillä (esim. palveluseteli tai vastaava asiakasvalintajärjestely).

Suunnittelupalvelujen osalta mm. ATL ry toivoi lakiin kieltoa pyytää arkkitehtipalveluja koskevia luonnoksia ilman palkkiota. Tarvittaessa tulisi käyttää suunnittelukilpailua.

Suorahankintojen osalta kannanotot liittyivät ensisijaisesti lain soveltamisalaan ja hajaantuivat. Joidenkin lausujien mielestä suorahankinnoilla parannettaisiin laatua (esim. kansalaisjärjestöt), toisten mielestä niiden lisääminen parantaisi erityisesti pk-yritysten markkinoillepääsyä. *Elinkeinoelämän* edustajat puolestaan pitivät suorahankintojen lisäämistä yritysten ja erityisesti pk-yritysten markkinoillepääsyä vaikeuttavana tekijänä. Suorahankintaa koskeviin käyttöedellytyksiin toivottiin tarkennuksia mm. sen suhteen, mikä on olennainen tarjouspyynnön muutos. SOTE-hankintoihin liittyvän yksilöllisen suorahankintamahdollisuuden säilyttämistä kannatettiin, erityisesti *kansalaisjärjestöt* kannattivat myös sen laajentamista.

Muutamissa lausunnoissa (mm. Hansel Oy) esitettiin lukuisia teknisempiä parannusehdotuksia hankintamenettelyjä koskevien pykälien ja perustelujen muotoiluihin. Lakiin toivottiin myös selkeää säännöstä hankintamenettelyjen valinnasta.

6 luku - Määräajat

Useat *hankintayksiköiden* edustajista (Valtori, ympäristöministeriö, Poliisihallitus, Liikennevirasto, KL-Kuntahankinnat, Jyväskylän kaupunki) katsoivat, että mietinnössä ehdotetut lyhennykset tarjousten jättämisen vähimmäisaikoihin nopeuttavat hankintamenettelyä.

Valtorin sekä Akavan lausunnoissa tuotiin toisaalta esiin, että aiempaa lyhyempi vähimmäismääräaika tarjousten laatimiseen voi vaikuttaa tarjouskilpailun lopputulokseen ja sen laatuun etenkin jos tarjoajilla ei ole laajoja resursseja tarjousten ja osallistumishakemusten laatimiseen. Rakennusteollisuus korosti launnossaan sitä, että hankintayksiköille asetettaisiin ehdotettua vahvempi velvoite pidentää tarjousten jättämisen määräaikaa ongelmatilanteissa (esimerkiksi tilanteissa, joissa tarjouspyyntöä joudutaan täsmentämään lisätiedoilla tarjousaikana) ja että pidennyksestä annettaisiin nykyistä avoimemmin tietoa tarjoajille. Osa *hankintayksiköiden* edustajista (Liikennevirasto, Jyväskylän kaupunki) piti mietinnössä säädettyä tarjousajan pidennysvelvoitetta ongelmallisena käytännössä.

7 luku - Velvollisuus ilmoittaa hankinnoista ja ilmoittamismenettely

Hankintailmoituksia koskevista mietinnön säännöksistä lausuttiin verraten vähän. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota lähinnä ilmoitusmenettelyn teknisiin yksityiskohtiin ku-

ten asiakirjojen sähköiseen liittämiseen ilmoitukseen tai riittävien ilmoituspohjien olemassaoloon monimutkaisissa tilanteissa kuten tietyissä sopimusmuutoksissa.

8 luku – Tietojenvaihto

Hankintayksiköiden edustajien (kaupungit, ministeriöt, Suomen Kuntaliitto, Hansel Oy) lausunnoissa pidettiin yleisesti yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan käyttöönottoa positiivisena sen vähentäessä sekä tarjoajien että hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Muilta osin sähköiseen tietojenvaihtoon siirtymisen nähtiin lisäävän hankintayksikön kustannuksia, vaikka sitä muuten pidettiin periaatteessa kannatettavana. Hankintamenettelyyn tarkoitettu sähköinen järjestelmä lisää hallinnollista työtä useissa hankintayksiköissä, koska järjestelmän kautta kulkevat asiakirjat, kuten tarjouspyynnöt ja tarjoukset, on vietävä myös hankintayksikössä muutoin käytössä oleviin asianhallinta- ja arkistointijärjestelmiin, jolloin sama työ tehdään useaan kertaan. Osassa lausunnoista taas katsottiin, että sähköisten välineiden käyttöönotto voi merkittävästi tehostaa ja nopeuttaa tarjousten käsittelyä ja vähentää virheiden syntymistä. Osin kaupungit ovat jo ottaneet käyttöön sähköisiä järjestelmiä, jotka mahdollistavat uuden lain vaatimusten toteuttamisen. Kuntaliiton lausunnossa todettiin, että kuntasektori on siirtymässä direktiivin vaatimuksia laajemmin sähköisten hankintajärjestelmien käyttöön. Suuret ja keskisuuret kunnat todennäköisesti käyttävät lähivuosina sähköisiä hankintajärjestelmiä. Myös pienemmät kunnat harkitsevat järjestelmien käyttöönottoa. Lausunnossa katsottiin, että pienille hankintayksiköille ja esimerkiksi tuen määrän vuoksi hankintalakia noudattaville yhteisöille olisi tärkeää, että saatavilla on kohtuuhintainen ja lain vaatimukset täyttävä järjestelmä. Helsingin kaupungin lausunnossa kiinnitettiin huomioita turvallisuustason säätömiseen. Lausunnossa katsottiin, että sen määrittelemisen tulisi olla hankintayksikön harkintavallassa tai sen tulisi määräytyä muun lainsäädännön mukaan. Lausunnossa pidettiin myös järjestelmille ja laitteille asetetuista vaatimuksista säätämistä ongelmallisena. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa nostettiin esiin, että ministeriön avustuksensaajien ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesti järkevää joutua käyttämään sähköisiä menetelmiä hankinnoissaan ja esitettiin toivomus, että velvollisuutta voitaisiin lieventää tältä osin. Hanselin lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että siirtymäsäännöksen olisi saluttava sähköiseen tietojenvaihtoon siirtyminen jo ennen siirtymäajan kulumista.

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestöjen lausunnoissa tuotiin toisaalta esiin, että sähköisen järjestelmän käytön edellyttäminen tilanteessa, jossa hankintayksikkö on pieni tai keskisuuri toimija, voi aiheuttaa hankinnan kokoon nähden kohtuuttomia kustannuksia, tietyissä tilanteissa esimerkiksi järjestölle tietojenvaihto muulla soveltuvalla tavalla tulisi mahdollistaa ainakin riittävän pitkän siirtymäajan. Lausuntojen mukaan velvoitetta ei myöskään tulisi laajentaa direktiivin vaatimuksista kansallisiin menettelyihin. Toisaalta taas suuremmat järjestöt totesivat, että sähköiset menettelyt ovat hyvä ratkaisu ja ne voivat vähentää hankintayksiköiden tekemien laskuvirheiden mahdollisuutta tarjousten vertailussa. Alkuinvestointien jälkeen niiden voidaan arvioida helpottavan hankintamenettelyjä. Myös yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan käyttöönoton nähtiin helpottavan sekä hankintayksiköiden että tarjoajien työtä.

Suomen Asianajajaliiton lausunnon mukaan voimassa olevankin hankintalain aikana yleistynyt sähköinen kommunikaatio nopeuttaa hankintamenettelyn kulkua. Hankintayksiköitä voi kuitenkin olla tarpeen tukea sähköisten menettelyjen toimeenpanossa.

9 luku - Hankinnan valmistelu, tarjouspyyntö ja hankinnan kohteen kuvaus

Alihankinta

Hankintayksiköiden edustajat (kaupungit, ministeriöt, Suomen Kuntaliitto, Hansel Oy, KL-Kuntahankinnat Oy) pitivät mietinnössä valittuja alihankintaan liittyviä kansallisen liikku-mavaran sallimia linjauksia kannatettavana. Ratkaisuja pidettiin riittävänä ja oikeasuhtai-sena tavoitteisiin nähden myös hallinnollisen taakan osalta. Helsingin kaupungin lausun-non mukaan ehdotetut säännökset antaisivat hankintayksiköille paremmat edellytykset puuttua harmaan talouden torjuntaan, mutta jättäisivät niille edelleen harkintavaltaa. Kaupunki katsoikin, että hankintojen vaihtelevan luonteen vuoksi voidaan pitää hyvänä, että ehdotuksessa on jätetty tältä osin harkintavaltaa hankintayksiköille. Yhteishankin-tayksikkö Hanselin lausunnossa todettiin alihankkijoiden ketjuttamisen osalta sen olevan usein arveluttavaa hankintasopimuksiin liittyvien vastuukysymysten vuoksi, pk-yritysten aseman edistämisyrykimysten sekä harmaan talouden torjunnan kannalta ja siksi olisi suotavaa, että hankintalaissa mahdollistettaisiin selkeästi alihankkijoiden käytön ja erityi-sesti alihankkijaketjujen rajoittaminen. KL-Kuntahankinnat piti hyvänä, että toimintatapo-ja tullaan selkeyttämään alihankintojen osalta uudessa lainsäädännössä.

Elinkeinoelämän edustajien (EK, Suomen Yrittäjät, PALTA ry, Rakennusteollisuus, MaRa ry) lausunnoissa todettiin alihankintojen osalta, että hankintalaissa ei tulisi olla tilaajavastuu-lakia pidemmälle meneviä vaatimuksia, eikä tältä osin olisi suotavaa aiheuttaa kohtuuton-ta hallinnollista taakkaa yrityksille tai hankintayksiköille. Alihankkijoiden käyttöä sopimus-velvoitteiden täyttämässä ei tulisi tarpeettomasti vaikeuttaa. Lisäksi tuotiin esiin, että sääntelyn liiallinen tiukentaminen voisi johtaa siihen, että pk-yritykset eivät pääse julkisiin hankintoihin mukaan alihankintojen kautta.

Edunvalvontaorganisaatioiden (PAM, JHL, SAK, STTK) edustajien lausunnoissa katsottiin, että direktiivissä jäsenvaltioille annettu mahdollisuus valvoa ja rajoittaa alihankintaa tulisi hyödyntää kansallisessa lainsäädännössä mietinnössä esitettyä laajempaan. Lausuntojen mukaan laissa tulisi ottaa tiukempi lähestymistapa säätämällä velvollisuuksia hankintayk-siköille eikä niinkään jättää alihankkijoita koskevia asioita hankintayksiköiden harkintaval-taan. Velvollisuus vaatii ilmoittamaan alihankkijoiden yksilöidyt tiedot tulisi ulottaa kos-kemaan koko alihankintaketjua sekä myös niitä toimijoita, jotka eivät työskentele hankin-tayksikön välittömässä valvonnassa olevissa tiloissa. Lisäksi hankintaviranomaisella tulisi olla velvollisuus tarkistaa koko alihankintaketjun osalta poissulkemisperusteet ja vaatia alihankkija korvattavaksi, jos pakollisia poissulkemisperusteita havaitaan. Myös ympäris-tö- sosiaali- ja työlainsäädännön noudattamista ei huomioida ehdotuksessa riittävästi ja harmaan talouden torjuntaan jää huomattava aukko.

Markkinakartoitus

Useat lausunnonantajat (mm. Tyrnävän kunta, Suomen Kuntaliitto, Suomen Asianajajaliit-to, Sosiaalialan työnantajat, SOSTE ry, Rakennusteollisuus, Hansel Oy, Poliisihallitus, PAL-TA ry, MaRa ry, KL-Kuntahankinnat, Ensi- ja turvakotien liitto ry) pitivät lakiluonnoksen säännöksiä markkinakartoituksesta tervetulleina. Markkinakartoitusta pidettiin toimivana ja kannatettavana toimenpiteenä hankinnan valmistelussa yhtäältä hankinnan laadun

korkeatasoisuuden varmistamiseksi ja toisaalta hankintamenettelyn avoimuuden ja syrjimättömyyden tukemiseksi.

Monet *kansalaisjärjestöjen* edustajat (mm. Kehitysvammaisten tukiliitto, Kehitysvammaisten palvelusäätiö, Invalidiliitto) katsoivat, että ulkopuolisten asiantuntijoiden ohella myös kokemusasiantuntijoita edustavat järjestöt tulisi mainita markkinakartoitusta koskeissa säännöksissä tai niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Hankinnan jakaminen

Suomen Yrittäjät ja Suomen Taksiliitto pitivät mietinnön ehdotuksia hankinnan jakamisesta kannatettavina ja positiivisina ehdokkaiden ja tarjoajien ja etenkin pk-yritysten näkökulmasta. Myös STTK, SOSTE ry, Ensi- ja turvakotien liitto, SAK, Hansel Oy, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Suomen Asianajajaliitto pitivät lausunnoissaan mietinnön yleislinjauksia pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta mm. jakamisen sääntelyssä kannatettavina. Suomen Taksiliiton ja SAK:n lausunnoissa korostettiin kuitenkin sitä, että jakaminen ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollistakaan kaikissa hankinnoissa.

Hankintayksiköiden edustajien (Valtiokonttori, Vantaan kaupunki) näkemysten mukaan jakamisen perustelua koskevat säännökset lisäävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Monen hankintayksikön edustajan (Vantaan, Helsingin ja Tampereen kaupungit, Hansel Oy, Valtori, Senaatti-kiinteistöt, puolustusministeriö, Liikennevirasto) näkemyksen mukaan perusteluvollisuuden asettaminen mietinnössä ehdotetulla tavalla on riittävä tapa panna täytäntöön hankintadirektiivin säännökset, eikä hankinnan jakamista osiin ei tulisi säätää pakolliseksi. Myös Rakennusteollisuus ja RAKLI pitivät tärkeänä, että hankinta voidaan tarvittaessa olla myös jakamatta osiin.

Tarjousten täsmentäminen ja täydentäminen

Monet lausunnonantajista (mm. Sisäministeriö, Seinäjoen kaupunki, Rakennusteollisuus, Keskuskauppakamari, Jyväskylän kaupunki) katsoivat, että mietinnön sisältämät säännökset tarjousten ja osallistumishakemusten täydentämisestä ja täsmentämisestä ovat kannatettavia. Lausuntojen mukaan uudet säännökset lisäävät joustavuutta hankintamenettelyissä, vähentävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja voivat lisätä kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuihin. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti kuitenkin huomiota säännösten suhteeseen EU-oikeuteen ja etenkin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Hankinnan kohteen kuvaus ja merkkien käyttö

Hankintayksiköiden lausunnoissa (mm. Helsingin kaupunki) tuotiin esiin, että merkkien käyttöön liittyvät uudet säännökset helpottavat ympäristökriteerien käyttöä hankinnoissa ja siten vähentävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Tällä olisi merkitystä ympäristökriteerien lisäämiseksi hankinnoissa kaupungin ympäristöpolitiikan tavoitteiden mukaisesti.

Elinkeinoelämän (mm. EK, Suomen Yrittäjät, Rakennusteollisuus, MaRa ry) edustajat katsoivat lausunnoissaan, että merkki ei aina ole tarkoituksenmukaisin tapa näyttää vaatimusten toteutuminen. Merkin hankkiminen voi olla yritykselle kohtuuttoman hankalaa, kallista tai epätarkoituksenmukaista. Hankinnan kohteen kuvauksen osalta korostettiin

myös sitä, että vaatimukset esim. esteettömyydestä eivät saa johtaa tilanteisiin, joissa hankintalainsäädännön perusteella käytännössä edellytetään tiukempia esteettömyysvaatimuksia kuin muualla lainsäädännössä on vaadittu.

Edunvalvontaorganisaatioiden (mm. JHL) lausunnoissa tuotiin esiin tavoite tehostaa ympäristö-, työ- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista hankinnan kohteen kuvauksessa.

10 luku - Ehdokkaiden ja tarjoajien valinta sekä tarjouksen valinta

Poissulkemisperusteet

Lausunnoissa kommentoitiin erityisesti rikoslain 47 luvun työrikosten sisällyttämistä hankintalain pakollisten poissulkemisperusteiden joukkoon. Useat *palkansaajajärjestöt* kuten SAK, STTK sekä Akava pitivät rikoslain 47 luvun rikosten lisäämistä kannatettavana uudistuksena, kun taas *elinkeinoelämän* edustajien kuten Suomen Yrittäjien sekä Rakennusteollisuuden näkemysten mukaan uudistus voi vaikeuttaa toimittajien osallistumista tarjouskilpailuihin ja vaikuttaa Suomen rikoslain piirissä olevien suomalaisten yritysten ja yhteisöjen ja muihin EU-jäsenmaihiin sijoittautuneiden toimittajien väliseen tasapuolisuuteen.

JHL ja PAM katsoivat lausunnoissaan, että rikoslain 47 luvun mukaisten työrikosten osalta hankintayksikön tulisi sulkea ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailusta myös sakkorangaistusten yhteydessä. Mietinnössä pakollinen poissulkemisperuste on sidottu vankeusrangaistuksiin. EK, Teknologiateollisuus sekä Rakennusteollisuus katsoivat sen sijaan, että poissulkemisperusteiden tulisi olla käytössä vain erityisen vakavien rikkomusten kohdalla ja ottaen huomioon asiassa ehdokkaalle tai tarjoajalle muutoin aiheutuvat seuraamukset päällekkäisen lisärangaistuksen välttämiseksi. Suomen Luonnonsuojeluliitto sekä Verohallinnon harmaan talouden torjuntayksikkö esittivät pakollisten poissulkemisperusteiden joukkoon lisää rikosnimikkeitä.

Osa *kansalaisjärjestöistä* sekä korkein hallinto-oikeus katsoivat, että pakollisten poissulkemisperusteiden tulisi olla mietinnössä ehdotetusta poiketen pakollisia ja hankintayksiköitä velvoittavia myös EU-kynnysarvon alittavissa kansallisissa hankinnoissa. Sen sijaan muun muassa Suomen Yrittäjät katsoivat, että mietinnön lähtökohta, jossa poissulkemisperusteita ei ole säädetty velvoittaviksi kansallisissa hankinnoissa, on kannatettavampi vaihtoehto.

Mietinnössä ehdotetaan, että hankintayksiköllä ei olisi oikeutta sulkea tarjouskilpailusta toimittajaa, joka on laiminlyönyt verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen, mikäli ehdokas tai tarjoaja on sopinut sitovasta järjestelystä niiden maksamista varten. Uusi säännös perustuu hankintadirektiivin 57 artiklan 3 kappaleessa säädettyyn. Muun muassa liikenne- ja viestintäministeriö, Hansel Oy, Liikennevirasto, Tampereen kaupunki ja Metsähallitus kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että voimassa olevan hankintalain vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu hankintayksikön voivan sulkea ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailusta maksusuunnitelmasta huolimatta. Näiden lausunnonantajien näemyksen mukaan poissulkemisen tulisi olla mahdollista ainakin silloin, jos tehtyä maksusuunnitelmaa ei ole noudatettu.

Useat *hankintayksiköiden* edustajat katsoivat lausunnossaan, että mietinnön uusi aiempien sopimussuoritusten ongelmia ja virheitä koskeva harkinnanvarainen poissulkemisperuste on kannatettava ja tervetullut lisäys. Osa hankintayksiköistä (mm. Kansaneläkelaitos ja Hansel Oy) kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että aiempia sopimussuorituksia koskevan säännöksen käytännön soveltamiskynnys on asetettu lausunnonantajien näkemysten mukaan liian korkealle.

Useat *elinkeinoelämän* edustajat (EK, MaRa ry, Rakennusteollisuus, Teknologiateollisuus) katsoivat, että hankintayksikkö tulisi velvoittaa hankintalaissa kuulemaan ehdokasta tai tarjoajaa ennen sen sulkemista tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Helsingin kaupunki ja Verohallinnon harmaan talouden torjuntayksikkö katsoivat, että hankintayksiköille tulisi antaa ehdotettua laajempi tiedonsaantioikeus tarjoajien julkisten velvoitteiden hoitamiseen liittyviin tietoihin.

Rakennusteollisuus, Senaatti-kiinteistöt ja RAKLI toivoivat, että pakollisten poissulkemisperusteiden piirissä oleva henkilöpiiri tulisi olla mietinnössä ehdotettua selkeämmin säännelty. Rakennusteollisuuden lausunnossa kiinnitettiin huomiota mietinnön lakiehdotusluonnoksen perustelutekstiin, jonka mukaan hankintayksikkö voisi lähtökohtaisesti luottaa ehdokkaan tai tarjoajan ilmoitukseen relevantista henkilöpiiristä. Rakennusteollisuuden lausunnon mukaan olisi varmistettava, että maininta ei johda henkilöpiirin asianmukaisuutta koskevan vastuun siirtymiseen täysin tarjouskilpailuun osallistuville toimittajille.

Tarjousvertailu

Mietinnössä ehdotetaan, että hankintayksikön tulisi palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa käyttää ainoastaan halvinta hintaa kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteena. Lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnonantajia esittämään näkemyksensä kysymykseen siitä, tulisiko ainoastaan halvimman hinnan käyttäminen kieltää hankintalainsäädännössä vai ei.

Kysymykseen vastanneista *hankintayksiköiden* edustajista suurin osa (26 lausuntoa) katsoi, että pelkän halvimman hinnan käyttöä ei tulisi poistaa hankintalain arviointiperusteista. Hankintayksiköiden edustajien mukaan pelkän halvimman hinnan käyttäminen toimii osassa hankintoja käyttökelpoisena välineenä hankintayksiköillä ja vähentää valitusriskiä tuomioistuimissa. Lausunnoissa tuotiin esiin myös se, että hankinnan laatutaso voidaan varmistaa myös muilla vaatimuksilla kuin tarjousten arviointiperusteilla, esimerkiksi hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksissa. Valtiokonttori ja Vaalijalan kuntayhtymä kannattivat pelkän halvimman hinnan poistamista arviointiperusteena ainakin joissain hankintalajeissa.

Elinkeinoelämän kysymykseen kantaa ottaneista lausunnonantajista EK, Energiateollisuus, Kiinteistötyönantajat ry, Sosiaalialan työnantajat ry, RAKLI sekä Kunnan Taitoa Oy katsoivat, että pelkkä halvin hinta tulisi edelleen jättää hankintayksikön välinevalikoimaan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena. ATL ry, Suomen Fysioterapia- ja kuntoutusyritykset FYSI ry, SKOL ry sekä Teknologiateollisuus kannattivat sen sijaan pelkästään halvimman hinnan poistamista arviointiperusteena ainakin joissain hankintalajeissa. Lau-

sunnonantajista Teknologiateollisuus sekä Valio Oy katsoivat, että mietinnössä ehdotettu pelkän halvimman hinnan käytön perusteluvelvollisuus tulisi ulottaa myös tavarahankintoihin.

Kansalaisjärjestöjen kysymykseen vastanneista edustajista kaikki (26 lausuntoa) katsoivat, että pelkän halvimman hinnan käyttäminen tulisi poistaa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteista ainakin sosiaali- ja terveystaloudellishankinnoissa. Osa lausujista esitti, että halvimman hinnan käyttäminen tulisi poistaa arviointiperusteista kaikissa palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa.

Useat *elinkeinoelämän* lausunnonantajat kuten EK, SKOL ry, Teknologiateollisuus sekä Ympäristöteollisuus ja -palvelut ry esittivät, että hinta-laatusuhteen tulisi olla mainittuna ensimmäisenä ja ennen halvinta hintaa kokonaistaloudellista edullisuutta koskevassa lainkohdassa.

Hankintasopimuksen erityisehdot

Mietintöön sisältyneen lakiehdotuksen mukaan ja Maailman työjärjestön yleissopimuksen nro 94 mukaisesti valtion keskushallintoviranomaisten ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan väliseen hankintasopimukseen olisi kirjattava ehto, jonka mukaan Suomessa toteutettavassa hankintasopimukseen sisältyvässä työssä on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä. Ehto olisi kirjattava myös muiden hankintayksiköiden sopimuksiin silloin, kun kyse on rakennusurakoiden hankintasopimuksista. Lausuntopyynnössä tiedusteltiin, tulisiko ehdon kirjausvelvoite ulottaa valtion keskushallintoviranomaisista kaikkiin hankintayksiköihin ja muiden hankintayksiköiden osalta rakennusurakoista kaikkiin hankintalajeihin.

Kysymykseen vastanneista *hankintayksiköiden* edustajista suurin osa (9 lausuntoa) katsoi, että ehdon kirjaamisvelvoitetta ei tulisi laajentaa mietinnössä ehdotetusta. Askolan kunnan, Jyväskylän ja Mikkelin kaupunkien, Seinäjoen koulutuskuntayhtymän, Valtiokonttorin ja ympäristöministeriön lausunnoissa laajentamista pidettiin sen sijaan kannatettavana.

Kysymykseen vastanneista *elinkeinoelämän* edustajista FYSI ry, Sosiaalialan työnantajat ry sekä RAKLI katsoivat, että kirjaamisvelvoitetta ei tulisi laajentaa mietinnön ehdotuksesta. Perusteluna laajentamista vastaan esitettiin muun muassa, että hankintalainsäädännössä ei tulisi säätää työoikeuden piirissä olevista säännöistä ja periaatteista. Elinkeinoelämän edustajista ATL ry sekä Kiinteistötyönantajat ry kannattivat laajentamista.

Kysymykseen vastanneista *kansalaisjärjestöistä* kaikki (9 lausuntoa) katsoivat, että kirjaamisvelvoitetta tulisi laajentaa mietinnössä ehdotetusta.

11 luku - Kansalliset menettelyt

Useat lausunnonantajat pitivät kannatettavana mietinnön ehdotusta kansallisia, EU-kynnysarvon alittavia hankintoja koskevien säännösten yksinkertaistamista.

Osa lausunnonantajista (mm. Korkein hallinto-oikeus, sisäministeriö ja Valtioneuvoston kanslia) kiinnitti huomiota kuitenkin siihen, että sääntelyn vähentyminen ja hankintayksiköiden harkintavallan lisääntyminen voivat johtaa hankintamenettelyyn liittyvien valitusten määrän kasvamiseen.

12 luku - Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat sekä muut erityiset palveluhankinnat

Useat *kansalaisjärjestöt* sekä sosiaali- ja terveysministeriö katsoivat lausunnoissaan, että mietinnön sisältämään hallituksen esitysluonnokseen kirjattu sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen tavoitteita koskeva lainkohta tulisi otsikoida uudelleen sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen periaatteiksi. Myös korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota pykälän otsikointiin ja huomautti, että otsikossa mainittu termi "tavoite" ei kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla lainkohdan sisältönä olevaa aineellisoikeudellisten velvoitteiden noudattamista sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa.

Vanhustyön keskusliitto ry:n näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin tulisi lisätä uusia säännöksiä suoramahdollisuuksista muun muassa iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyyden varmistamiseksi.

13 luku - Julkiset käyttöoikeussopimukset

Monissa lausunnoissa kannatettiin sitä, että julkisista käyttöoikeussopimuksista on säännelty omassa luvussaan. Mietinnössä ehdotettua sääntelyä pidettiin pääosin riittävänä ja oikeasuhtaisena (mm. Vantaan ja Tampereen kaupungit). Käyttöoikeussopimusten määritelmät koettiin kuitenkin monissa lausunnoissa hankaliksi.

Useissa *kansalaisjärjestöjen* lausunnoissa korostettiin, että hankintalainsäädännön julkisten käyttöoikeussopimusten sääntely ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa aiemmin hankintasopimuksina toteutetut järjestelyt toteutetaankin käyttöoikeussopimuksina siten, että palvelun suorittajan saama korvaus vyörytetään julkisyhteisöiltä tai muilta hankintayksiköiltä palvelun asiakkaiden maksettaviksi.

14 luku - Hankintaa koskevat päätökset ja hankintasopimus

Useat *hankintayksiköiden* edustajat kuten Aalto-yliopisto, Hansel Oy, HUS, Turun kaupunki sekä ympäristöministeriö katsoivat lausunnoissaan, että hankintapäätöksen perusteluvollisuuden laajuuteen mietinnössä esitetty väljennys on kannatettava. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus sekä Suomen Asianajajaliitto näkivät uudistuksessa ongelmia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, valitusten lukumäärän sekä hankintalainsäädännön oikeussuojajärjestelmän tehokkuuden näkökulmasta. Korkeimman hallinto-oikeuden sekä Jyväskylän kaupungin lausunnon mukaan perusteluvolvoitteen lieventäminen on omiaan lisäämään oikeudellista epävarmuutta, joka lisää valitusten määrää.

Askolan kunta ja Helsingin kaupunki katsoivat lausunnoissaan, että mietinnön säännös sopimuksen syntymisestä kirjallisen sopimuksen tekemisellä tulisi palauttaa voimassa olevan hankintalain sanamuodon mukaiseksi siten, että sopimuksen syntyminen edellyttää kirjallisen sopimuksen allekirjoittamista.

Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota mietinnön uusiin säännöksiin hankintaa koske-
vasta kertomuksesta. Osa *hankintayksiköiden* edustajista (Säteilyturvakeskus STUK, Poliisihallitus, Jyväskylän kaupunki) katsoi, että kertomusta koskevien sääntöjen asemaa ja merkitystä suhteessa hankintapäätökseen tulisi selkeyttää hankintalaissa. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, milloin kertomus on valmis ja kenelle kertomuksesta voidaan antaa tietoja ja miten.

Useat *kansalaisjärjestöt* (mm. Aivovammaliitto, Autismisäätiö, Helsingin Kehitysvammatuki 57 ry, Invalidiliitto, Kehitysvammaliitto, Kuurojen liitto sekä SOSTE ry) esittivät lausunnoissaan, että hankintalakiluonnoksen 107 §:ssä säädetyistä asiakkaiden kuulemista ja hankintojen laatua ja jatkuvuutta koskevista säännöksistä tulisi mietinnöstä poiketen voida valittaa hankintalain nojalla markkinaoikeuteen. Myös korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan mietinnön sisältämän hallituksen esitysluonnoksen valituskieltoa koskeva 139 §:n 3 momentti tulisi poistaa. Kyseisen lainkohdan mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voitaisi saattaa hankintayksikön päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee hankintalain 107 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita ja periaatteita. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitettiin, että hankintadirektiivissä jäsenvaltion velvollisuudeksi on nimenomaisesti säädetty ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisen sääntelyn noudattamisen vahvistaminen, joten kyse ei ole pelkästään suosituksenluontoisista säännöksistä.

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Monet *hankintayksiköiden* edustajista (mm. Vantaan kaupunki) toivat esiin, että sopimusmuutoksiin varautuminen erityisesti pitkissä sopimuksissa on hankalaa. Lisäksi sopimuskauteen kohdistuva sääntely katsottiin olevan haastavasti yhteen sovitettavissa hankintalainsäädännön menettelyllisen luonteen kanssa (Senaatti-kiinteistöt). Sääntelyä pidettiin kuitenkin pääosin kannatettavana tai ainakin ymmärrettävänä sen pohjautuessa hankintadirektiiviin (Valtiokonttori, Vantaan ja Mikkelin kaupungit).

15 luku - Oikeussuojakeinot

Hankintayksiköiden lausunnoissa kannatettiin laajasti mietinnössä esitettyä valituslupajärjestelmää, joka koskisi valituksia markkinaoikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotusta kannattivat muun muassa Aalto-yliopisto, Askolan kunta, Espoon, Jyväskylän, Oulun, Tampereen, Vantaan ja Helsingin kaupungit, Suomen Kuntaliitto, KL-Kuntahankinnat Oy, puolustusministeriö, HUS ja VSSHP, Valtiokonttori sekä Valtori. Tuomioistuinten edustajat, Suomen Asianajajaliitto sekä oikeusministeriö korostivat kuitenkin uudistuksen suhdetta perustuslakiin sekä uudistuksen riittävän huolellista ja asianmukaista valmistelua.

Osa *hankintayksiköiden* edustajista (mm. THL) kannatti mietinnössä ehdotettua valituskieltoa, joka koski muun muassa lakiluonnoksen 107 §:ssä säädettyä velvollisuutta huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon aineellinen lainsäädäntö. Sen sijaan monet *kansalaisjärjestöt* (SOSTE ry, Kehitysvammaisten tukiliitto, Kehitysvammaisten palvelusäätiö, Invalidiliitto) katsoivat lähes samansanaisesti lausunnoissaan, että lainkohdasta tulisi voida valittaa markkinaoikeuteen hankintalain nojalla. Samalla kannalla oli myös korkein hallinto-oikeus.

Useat *hankintayksiköiden* edustajat (mm. VSSH, Turun kaupunki) katsoivat lausunnoissaan, että mietinnössä ehdotetut muutokset odotusajan pituuteen sekä hankintaoikaisun käyttämahdollisuuksiin ovat tervetulleita. Myös Suomen Asianajajaliiton mukaan odotusajan lyhentäminen EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa on kannatettava uudistus.

Monet *kansalaisjärjestöt* (mm. Aivovammaliitto, Autismisäätiö, Diabetesliitto, Ensi- ja turvakotien liitto, Invalidiliitto, Kehitysvammaliitto sekä SOSTE ry) esittivät, että hankittavien palvelujen asiakkaita ja käyttäjiä edustaville järjestöille tulisi säätää valitusoikeus hankintalakiin.

Laki vesi- ja energiahuollon sekä eräiden liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

Useat vesihuoltoalan lausunnonantajat esittivät, että pelkän jätevesihuollon sekä hulevesitoiminnan harjoittaminen tulisi mietinnön ehdotuksesta poiketen säilyttää erityisalojen hankintalain soveltamisalassa tai toissijaisesti säätää, että pelkkää jätevesihuoltoa ja hulevesitoimintaa harjoittavat yksiköt joutuisivat noudattamaan viranomaissektorin yleisen hankintalakia vain EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissaan.

Useimmat asiaa kommentoineista lausunnonantajista katsoivat, että erityisalojen hankintalakiin ei ole tarvetta kirjata kansallisia kynnysarvoja tai EU-kynnysarvon alittavien hankintojen menettelysääntöjä.

Monet erityisalojen sidosryhmistä (Caruna Oy, Helen Oy, EK, Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY, Vesilaitosyhdistys) katsoivat, että erityisalojen hankintalain soveltamisalassa sidosyksiköitä koskevan uuden lainkohdan tulisi mahdollistaa sidosyksikön liiketoiminnan harjoittaminen muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa direktiivin mahdollistamaan 20 %:n asti.

MUUT HUOMIOT

Hankinta-asiakirjojen julkisuus

Osa hankintayksiköistä kuten puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Hansel Oy, KL-Kuntahankinnat, Turun ja Jyväskylän kaupungit sekä Raha-automaattiyhdistys katsoivat lausunnoissaan, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä hankinta-asiakirjojen julkisuudesta olisi syytä tarkastella uudelleen ja päivittää. Käytännön haasteina nähtiin erityisesti toimittajien liike- ja ammattisalaisuuksien haastava määrittely sekä tarjousvertailussa käytettyjen tietojen sekä liike- ja ammattisalaisuuksien keskinäinen punninta.

Kielelliset oikeudet

Valmisteluryhmän mietinnön sisältämässä hallituksen esitysluonnoksessa on todettu tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien ja ehdokkaiden sekä hankittavien tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden asiakkaiden ja käyttäjien kielellisistä oikeuksista lain tavoitteita koskevassa pykälässä. Lausunnonantajista Svenska Finlands Folkting, oikeusministeriö, Förbundet de utvecklingsstördas väl sekä Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf katsoivat, että toimittajien ja asiakkaiden kielellisistä oikeuksista tulisi säätää ja selostaa mietinnössä ehdotettua laajemmin.