



Kokousmuistio

11.12.2013

TEM/2221/00.04.01/2013

KOKOUSPÖYTÄKIRJA, JULKISTEN HANKINTOJEN LAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSEN
TYÖRYHMÄT; ALOITUSKOKOUS 5.12.2013

Osallistujat	Pekka Timonen	Kokouksen ja ohjausryhmän puheenjohtaja
	Elise Pekkala	Valmisteluryhmän puheenjohtaja
	Pia Björkbacka	SAK
	Miikka Rainiala	VNK
	Tuula Haatainen	Suomen Kuntaliitto
	Vesa Vuorenkoski	Akava
	Marko Silen	Keskuskauppakamari
	Mika Pohjonen	Asianajajaliitto
	Liisa Vuorio	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
	Antti Neimala	Suomen Yrittäjät
	Juha Myllymäki	Suomen Kuntaliitto
	Anne Knaapi	SOSTE ry
	Matti Pulkinen	STM
	Kirsi Väättämoinen	SOSTE ry
	Pentti Lähteenoja	MMM
	Tommi Nordberg	PLM
	Eija Kontuniemi	Hansel
	Anssi Pihkala	Hansel
	Hannu Rautiainen	EK
	Antti Sahi	MTK
	Niina Hannonen	VM
	Riitta Varpe	Palta ry
	Jukka Lehtonen	EK
	Antti Haukioja	UM
	Ulla Westermarck	OM
	Markku Virkamäki	Kehitysvammaisten palvelusäätiö
	Hannu Partanen	SOSTE ry
	Eija Siitari	KHO
	Auli Valli-Lintu	VM
	Markus Ukkola	Pääsihteeri
	Tarja Sinivuori-Boldt	Sihteeri
	Katariina Huikko	Sihteeri

Kokous pidettiin työ- ja elinkeinoministeriön tiloissa osoitteessa Aleksanterinkatu 36. Osallistujille oli jaettu etukäteen kokouksen asialista, jonka mukaan edettiin. Tilaisuuteen oli kutsuttu sekä ohjaus- että valmistelutyöryhmän jäsenet.

1. Kokouksen avaus / katsaus työryhmien toimintaan ja työn etenemiseen

Puheenjohtaja Timonen avasi kokouksen klo 12.30.

Puheenjohtaja kertoi, että asetettujen työryhmien tavoitteena on EU:n uusien hankintadirektiivien (klassinen, erityisalat, käyttöoikeussopimukset) muuttaminen kotimaiseksi hankintalainsäädännöksi. Asetetuista ryhmistä laajempi on ohjausryhmä; ei johtoryhmä. Ohjausryhmän tehtäviin ei näin ollen kuulu hyväksyä tai hylätä valmisteluryhmän laatimia esityksiä. Ohjausryhmä ohjaa lain valmistelua; jatkossa hankkeen edetessä valmisteluryhmän työn pohjalta. Laajasta koosta johtuen puheenvuoroja joudutaan rajoittamaan, esim. minuuttimäärein.

Hankkeen kokonaiskesto on puolitoista vuotta. Elise Pekkalan johtama valmisteluryhmä kokoontuu tammikuusta 2014 alkaen kahden viikon välein. Ohjausryhmä kokoontuu kaksi kertaa keväällä 2013. Molempien ryhmien työsuunnitelmat jaettiin kokouksessa läsnäolijoille.

Työryhmien koostumuksesta todettiin, että MTK ry kutsutaan aiemmin asetetun lisäksi ohjausryhmään. Puheenjohtaja muistutti organisaatioita tasa-arvolain noudattamisesta: mikään taho ei voi lähtökohtaisesti vaihtaa edustajansa sukupuolta kesken työn. TEM valvoo tasa-arvolain toteutumista koko hankkeen ajan.

2. Johdatus julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön

Valmisteluryhmän puheenjohtaja Elise Pekkala loi katsauksen hankintalainsäädännön mukaisen hankintaprosessin etenemiseen suunnitteluvaiheesta sopimuskauden aikaisiin toimiin.

3. Johdatus uudistuvaan EU:n hankintalainsäädäntöön

Työryhmien sihteeri Markus Ukkola loi katsauksen hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen taustalla olevaan EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien uudistusprosessiin, joka alkoi joulukuussa 2011. Esityksessä käytiin läpi EU:n hankintalainsäädännön uudistuksen keskeiset tavoitteet: hankintasääntelyn yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisen tehostaminen, pk-yritysten osallistumisen parantaminen, asianmukaisten menettelytapojen varmistaminen sekä julkisia hankintamenettelyjä koskevan valvonnan luominen jäsenvaltioihin.

Alustuksista ei esitetty kysymyksiä.

4. Keskustelu projektin etenemis- ja työskentelytavoista

Puheenjohtaja totesi, että ohjausryhmälle on sovittu kaksi kokousaikaa keväälle. Kevään kokousten ajankohdiksi varmistettiin kyselykierroksen jälkeen 31.3.2013 ja 10.6.2013 klo 13.00–16.00. Ohjausryhmä järjestää syksyllä 2014 myös avoimen seminaarimuotoisen kuulemistilaisuuden. Seminaarissa on tarkoitus esitellä työryhmien työn etenemistä sekä ottaa vastaan palautetta ja kommentteja sekä työryhmiltä että niiden ulkopuolelta.

Suomen Yrittäjien edustaja esitti kiitoksen selkeästi strukturoidusta tavasta, jolla työryhmissä on lähdetty organisoimaan hankintalain kokonaisuudistusta. Kokouksessa jaetuissa työryhmien työsuunnitelmissa on painotettu vahvasti

EU:n hankintadirektiivien teemoja ja niiden täytäntöönpanokysymyksiä, Hankintalakiuudistukseen liittyy kuitenkin myös luonteeltaan kansallisia kokonaisuuksia kuten EU-kynnysarvot alittavien hankintojen menettelysääntöjen valmistelu. Suomen Yrittäjien edustaja tiedusteli, missä vaiheessa työryhmien työtä käsitellään näitä teemoja? Yrittäjien edustaja tiedusteli edelleen, miten työryhmissä omaksuttuja eri vaihtoehtoja ja vaikutuksia arvioidaan prosessin kestäessä. Hänen mukaansa on perusteltua kiinnittää huomiota vaikutusarviointiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelutyötä.

Valmisteluryhmän puheenjohtaja Pekkala kuvasi työryhmien työn etenemistä. Valmisteluryhmä käy kevään 2014 aikana laajuudeltaan suuria teemoja 11 kokouksessa läpi. Työ on tarkoitus aloittaa hankintadirektiivien menettelysääntöjen täytäntöönpanokysymyksistä. Ohjausryhmässä käsiteltävinä ovat tätäkin suuremmat kokonaisuudet. Valmistelutyössä on tarkoitus keskittyä myös lainsäädäntöuudistuksen vaikutusarviointiin. Vaikutusarvioinnin kohteena on arvioitu olevan ainakin hankintalainsäädännön uudistuksen vaikutukset pk-yrityssektoriin, josta on tarkoitus laatia erillinen selvitys.

Työryhmien pääsihteeri Ukkola jatkoi toteamalla, että luonteeltaan kansalliset menettelykysymykset tulevat työryhmien agendalle syksyllä 2014, kun EU-direktiivejä koskevat menettelykysymykset on tätä ennen linjattu. Kevään loppussa 2014 on tarkoitus käydä läpi erityisalojen hankintadirektiivin sekä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevien direktiivien menettelysääntöjä.

SAK:n edustaja tiedusteli, onko työryhmillä käytössä varasuunnitelmaa, jos työn alussa esitetty aikataulu ei pidäkään.

Elise Pekkala totesi työn kokonaisuusajataulun luovan paineita alkuperäisessä aikataulussa pysymiselle. Etenkin valmisteluryhmän työskentely on jo esitetyssä työsuunnitelmassa aikataulutettu hyvin tiukasti, joten ylimääräisille kokouksille ei juuri ole tilaa. Työryhmien sihteeristö pyrkii kuitenkin pysymään aikataulussa tehokkaalla ja työekonomisella valmistelulla. Tarkoituksena on toimittaa kussakin kokouksessa käsiteltävästä teemasta hyvissä ajoin etukäteen kirjallinen tausta-asiakirja, joka sisältäisi luonnoksia kansallisen lainsäädännön pykäliksi. Valmisteluryhmän jäsenten tulisi tutustua materiaaliin ennen kokousta ja myös keskustella etukäteen teemoista omien sidosryhmiensä kanssa. Työryhmät saavat sihteeristöapua Suomen Kuntaliitosta ja valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:stä.

Puheenjohtaja Timonen jatkoi toteamalla, että kaikkea palautetta ja kommentteja ei voida käsitellä yksityiskohtaisesti työryhmien kokousten aikana. Työryhmien pääsihteerille Markus Ukkolalle voi kuitenkin toimittaa missä tahansa vaiheessa keskusteluihin nähden laajempia ja yksityiskohtaisempia kommentteja ja ehdotuksia sähköpostitse (markus.ukkola@tem.fi).

Suomen Kuntaliiton edustaja piti esitettyä etenemistapaa kannatettavana. Ohjausryhmän työn etenemisen kannalta on kuitenkin tärkeää varmistaa, että ohjausryhmä saa ajoissa taustamateriaalin käyttöönsä.

Puheenjohtaja Timonen linjasi, että ohjausryhmälle lähetetään kokouksissa käsiteltävistä teemoista tausta-aineistoa noin kaksi viikkoa ennen kutakin kokousta tutustuttavaksi. Tarvittaessa sihteeristö toimittaa täydentävää materiaalia lähempänä kokousta.

Suomen yrittäjien edustaja tiedusteli hankintalainsäädännön rakenteeseen liittyen sitä, olisiko jatkossa syytä harkita hankintamenettelyä koskevien sääntöjen jakamista kahteen erilliseen lakiin riippuen hankinnan ennakoidusta arvosta ja sijoittumisesta hankintadirektiivien EU-kynnysarvoihin nähden. Samalla tiedusteltiin, missä vaiheessa työryhmien työtä lain rakennetta koskevat linjat on tarkoitus tehdä.

Valmisteluryhmän puheenjohtaja Pekkalan mukaan voidaan arvioida, että julkisista hankinnoista annettaneen kansallisesti kahdesta neljään säädöstä. Etenemistapana on kuitenkin se, että työryhmät ja sihteeristö aloittavat valmistelemalla lainsäädännön sisältöä eli menettelysääntöjä. Mikäli työn edetessä näyttää siltä, että säädösmassa muodostuu hyvin suureksi, voidaan harkita säännösten jakamista erillisiin säädöksiin. Lainsäädännön rakennetta koskevat kysymykset kirkastunevat ja jäsentynevät kevään aikana tai viimeistään syksyllä 2014.

Mikäli sidosryhmillä on ehdotuksia lain rakenteesta, sihteeristö ottaa niitä vastaan tarvittaessa jo valmistelutyön alussa.

Puheenjohtaja Timonen totesi, että Suomessa on perinteisesti pyritty säättämään alaltaan yleistä lainsäädäntöä siten, ettei samaa ilmiötä koskevia erillisiä säädöksiä olisi useita. Valmisteluryhmä kuitenkin arvioi lainsäädännön rakennetta koskevia kysymyksiä omassa työssään tarkemmin.

Korkeimman hallinto-oikeuden edustaja toi esiin, että tuomioistuinyössä yhtenäinen lainsäädäntö on yleensä ollut useisiin säädöksiin nähden helpommin sovellettavissa. Yhtenäinen lainsäädäntö on vähentänyt ongelmia, joita syntyy eri säädösten keskinäisten suhteiden ja rajanvetojen selvittämisessä.

5. Yleiskeskustelu hankintalainsäädännön uudistamisesta

Elinkeinoelämän keskusliiton edustaja toi esiin lainvalmisteluhankkeen ja julkisten hankintojen kilpailuttamisen sääntelyn suuren merkityksen tarjoajina oleville yrityksille. EK:n näkökulmasta olisi perusteltua, että valmistelun pääpaino pysyy kilpailuttamismenettelyä ja sen tasapuolisuutta ja avoimuutta ohjaavien sääntöjen luomisessa. On toivottavaa, että sääntelyn luoma byrokratia vähenisi. Tämä ei saisi kuitenkaan tarkoittaa, että sääntelyn soveltamisala merkittävästi kapenisi esimerkiksi julkisyhteisöjen yhteistyötä tai tiettyjä organisaatioita koskevien soveltamisalapoikkeusten kautta. Myös valvonta on tärkeä osa hankintalainsäädäntöuudistusta. EK:n näkökulmasta on tärkeää, että valvontaa harjoitaisi viranomainen, esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Suomen Yrittäjien edustaja yhtyi EK:n kantoihin. Lisäksi nähtiin tärkeänä kiinnittää riittävästi huomiota hankintalainsäädännön soveltamisalaa Suomessa määrittäviin kansallisiin kynnysarvoihin ja niiden vaikutukseen hankintalainsäädännön keskeisenä tavoitteena olevaan avoimuuteen. Vaikka itse hankintamenettelyä koskevia sääntöjä muutettaisiin joustavammiksi, on keskeistä, että hankintalainsäädännön soveltamisalaa mieluummin laajennetaan kuin kavennetaan. Näin varmistetaan osaltaan markkinoiden toimivuus. Uudistuvat hankintadirektiivit edistävät suoraan eri tavoin pk-yritysten asemaa tarjouskilpailuissa. Osin jäsenvaltioilla on myös harkintavaltaa omaksuttavissa ratkaisuissa. Pk-yrityksille myönteiset hankintadirektiivin ratkaisut olisi vietävä suoraan kansalliseen sääntelyyn. Myös Suomen Yrittäjät pitää aktiivista ja reaaliaikaista julkisten hankintojen valvontaa tärkeänä. Olisi niin ikään kannatettavaa, että hankintalainsäädännössä kannustettaisiin ja edistettäisiin hankintayksiköitä laatimaan hankintojen suunnitelmallisuutta parantavia hankintastrategioita.

Puheenjohtaja Timonen totesi, että työryhmät toimivat toimikaudellaan Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattujen hankintalainsäädäntöä koskevien linjauksen mukaisesti, eikä poikkeamia hallitusohjelmaan nähden tässä vaiheessa tehdä.

SAK:n edustaja toi esiin, että SAK on ollut tyytyväinen hankintadirektiivi uudistuksen tavoitteisiin. SAK:lle tärkeitä mahdollisuuksia luovat hankintadirektiivien uudistukset etenkin ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisessa. SAK toivoisi, että valmistelussa käytettäisiin kansallista harkintavaltaa näiden

teemojen edistämiseksi. Myös uudistuvan EU-lainsäädännön uusi ns. innovaatiokumppanuusmenettely on positiivinen uudistus. SAK pitää julkisten hankintojen valvontaa niin ikään tärkeänä.

Korkeimman hallinto-oikeuden edustaja totesi yleishuomiona, että julkisten hankintojen nykyinen oikeussuojajärjestelmä toimii hyvin ja että lainsäädännön tarjoamia oikeussuojakeinoja myös käytetään. Tämä on nähtävissä esimerkiksi siitä, että myös arvoltaan melko pienten hankintojen lainmukaisuus viedään korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Uudistuvan EU:n hankintalainsäädännön tavoite yksinkertaistaa sääntelyä tapahtuu käytännössä lisäämällä sitä. Tämä antaa mahdollisuuksia uusille oikeussuojatarpeille ja valituksille uusien normien perusteella. Toinen uudistuvaan EU:n hankintalainsäädäntöön liittyvä ilmiö koskee hankintojen valvontaa. Hankintojen valvonnan nykyinen puute luo painetta viedä lainsäädännön noudattamiseen liittyvät kysymykset tuomioistuimien käsiteltäväksi. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole valvontaelimiä eivätkä hallinnon jatke. Hankintojen valvonnan luominen heijastunee hankintojen oikeussuojajärjestelmään ja valitusten määriin. Tältä osin uudistuvalla EU-lainsäädännöllä on siten oikeussuojajärjestelmän ja valitusten määrän näkökulmasta vastakkaisia vaikutuksia.

Puheenjohtaja Timonen totesi, että hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksessa sekä valvontaan että oikeussuojajärjestelmään liittyvät teemat edellyttävät laajempaa pohtimista. Hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen edellyttää keskusteluja oikeusministeriön kanssa. On myös syytä selvittää hankintojen euromääräisten kokoluokkien väliset mahdolliset erot oikeussuojajärjestelmän käytännössä. Myös valvonnan osalta on linjattava, onko valvonta luonteeltaan kilpailuvalvontaa vai yleistä hallinnon talouden valvontaa ja mikä taho valvontaa toteuttaa Suomessa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustaja toi esille, että valvonnan järjestämiseen liittyvät vahvasti myös resurssikysymykset. KKV:n edustaja totesi lisäksi, että kuten kilpailuoikeudessa myös julkisissa hankinnoissa tulisi päteä ajatus siitä, että etevämmyydellä tulee pärjätä. Tämän vuoksi olisi pyrittävä laatimaan selkeää tälle periaatteelle perustuvaa lainsäädäntöä.

Palvelualojen työnantajien edustaja toi esille teollis- ja tekijänoikeuksien aseman julkisten hankintojen menettelyissä. Uudistuvassa hankintalainsäädännössä olisi syytä kiinnittää sen soveltajien huomiota siihen, miten immateriaalioikeudet voivat siirtyä hankintasopimuksissa.

Hansel Oy:n edustaja totesi, ettei hankintayksikön näkökulmasta valvonnan luominen ole ongelma. Ongelmia voi syntyä silloin, jos valvonnan järjestäminen vaikuttaa muutoksenhakuprosessin kaltaisesti hankintojen käynnistämisen aikatauluun. Hankintayksikön näkökulmasta eräs keskeisimmistä käytännön haasteista on se, että julkisia hankintoja koskevat oikeudenkäynnit kestävät hyvin pitkään, mikä viivästyttää hankintojen käytännön toteuttamista.

Suomen Kuntaliiton edustaja piti niin ikään tärkeänä sitä, että kunnat kykenevät tekemään hankintoja sujuvasti ilman viiveitä. EU:n hankintalainsäädännön uudistuksessa nähtiin useita myönteisiä asioita kuten sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien tehokkaampi huomioiminen sekä yhteisten pelisääntöjen valvominen niin hankkijoiden kuin toimittajienkin osalta. Toimiva lainsäädäntö ja sen luomat mahdollisuudet edesauttavat sitä, että hankintainstrumenttia käytetään enemmän. Hankintalainsäädännön kynnysarvojen valmistelussa tulisi huomioida suhteellisuusperiaate sekä lainsäädännön vaikutukset hankintatoimen käytännön toimivuuteen.

Akavan edustaja piti tärkeänä EU:n hankintadirektiivien tavoitteiden kuten pk-yrityksiin kohdistuvien uudistusten ja uusien menettelyjen täytäntöönpanoa. Lainsäädäntöuudistuksella tulisi kyetä vähentämään sekä hankintayksiköiden

että tarjouskilpailuihin osallistuvien toimittajien hallinnollista taakkaa. Etenkin innovatiivisten menettelyjen sääntelyssä tulisi huomioida riittävällä tavalla käytännön ohjeistus ja sääntelyn selkeys, jotta menettelyjä hyödynnettäisiin myös tosiasiallisesti.

MTK ry:n edustaja piti tärkeinä hankintayksiköiden hankintastrategioiden käyttöä ja roolia tulevaisuudessa. Strategioiden tulisi olla selkeitä ja niiden tulisi antaa johdonmukainen viesti hankintayksikön toiminnasta myös yrityksille. Pk-yritysten näkökulmasta tärkeitä tavoitteita ovat hankintasääntelyn ja -menettelyjen yksinkertaistaminen, mutta myös sääntelyn selkeys. Pk-yritysten tulisi saada riittävä informaatio tarjouskilpailuihin osallistumisesta hankintalainsäädännön kautta. Merkittävänä teemoina nähtiin myös uudet neuvottelumenettelyjä koskevat säännöt sekä ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisen tehostaminen.

Kehitysvammaisten palvelusäätiön edustaja toi esiin edustavansa vammaisia henkilöitä. Nykylainsäädäntöön perustuva hankintamekanismi ei ole tuottanut hankintojen loppukäyttäjinä ja asiakkaina olevien vammaisten henkilöiden näkökulmasta toivottua lopputulosta eikä ole ollut myöskään julkisten varojen käyttämisen näkökulmasta kustannustehokasta. Julkisten hankintojen kilpailuttamismekanismi ei tue riittävästi vammaisten henkilöiden asiakasryhmää, joka tarvitsee elämänkaaren mittaisesti apua ja tukea. Palvelusäätiön edustajan näkemyksen mukaan olisi kansallisesti mahdollista rajata niitä sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka sisällytetään hankintojen kilpailuttamislainsäädännön piiriin. Palvelusäätiö toimittaa työryhmien sihteeristölle tietoa Länsi-Euroopassa käytetyistä ja Suomen lainsäädäntöön nähden poikkeavista menettelyistä, joissa vammaisten henkilöiden asema otetaan paremmin huomioon. Tarkoituksena ei ole rajoittaa kilpailua tai kilpailijoita, vaan löytää nykyisiä parempia pelisääntöjä sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailutuksiin. Hankintalakiuudistuksessa olisi tärkeää kiinnittää huomiota riittävällä tavalla myös uudistusten vaikutusten arviointiin.

6. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja Timonen totesi hankintalakiuudistuksen avauskeskustelun päättyneeksi. Uudistuksen ohjausryhmä kokoontuu seuraavan kerran 31.3.2014 ja valmisteluryhmä 15.1.2014.

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 14.00.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Markus Ukkola

JAKELU

Ohjausryhmän jäsenet
Valmisteluryhmän jäsenet

TIEDOKSI

Kirjaamo / TEM