
Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnöstä (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 37/2015). Pyydettyään kommentteja asiasta alue- ja toimialakentän jäsenjärjestöiltä Suomen Yrittäjät lausuu mietinnön johdosta seuraavan.

1. Aluksi

Suomen Yrittäjät oli edustettuna mietinnön valmistelleessa valmisteluryhmässä samoin kuin työtä tukeneessa ohjausryhmässä. Siksi keskitymme tässä lausunnossa uudistuksen suurimpiin linjakysymyksiin.

Suomen Yrittäjät tarkastelee uudistusta erityisesti niiden käytännön vaikutusten kautta, joita ehdotetuilla muutoksilla olisi pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin tarjota tavaroita ja palveluita julkisille tilaajille. Toinen hyvin tärkeänä pitämämme näkökulma on pyrkimys julkisten varojen tehokkaaseen käyttämiseen.

Tarkastelemme erikseen ehdotuksia EU-direktiivin kansalliseksi toteuttamiseksi ja puhtaasti kansallisten menettelyiden uudistamiseksi. Analyysimme keskeinen pohja on selvitys, jonka Suomen Yrittäjät toimitti valmistelun tueksi työ- ja elinkeinoministeriön tilauksesta (Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 54/2014).

2. EU-direktiivin veloitteiden toteuttaminen Suomen lainsäädännössä

Yksi direktiiviudistuksen keskeisistä tavoitteista oli pienten ja keskisuurten yritysten markkinoille pääsyn parantaminen. Konkreettisimmin tavoite näkyy säännöksissä, jotka koskevat hankintojen jakamista osiin, menettelyiden tehostamista ja taloudellisia voimavaroja koskevia vaatimuksia.

Suomen Yrittäjät katsoo direktiiviudistuksen tavoitteiden edellyttävän, että pienten ja keskisuurten yritysten asemaa EU-alueen julkisten hankintojen markkinoilla parannetaan mahdollisimman konkreettisesti. Muutoksista on siis seurattava välittömiä myönteisiä vaikutuksia pienille ja keskisuurille yrityksille.

Toinen huomionarvoinen seikka on, että kun EU-säätely toteutetaan kansallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, voidaan tehostaa julkisten varojen käyttämistä ja lisätä kilpailua. Tehokkaasta julkisten varojen käyttä-

misestä ja markkinoiden toimivuudesta hyötyvät veronmaksajina niin kansalaiset kuin yrityksetkin.

Tehdyt ehdotukset EU-direktiivien toteuttamiseksi Suomen lainsäädännössä vastaavat pitkälti Suomen Yrittäjien käsityksiä. Useimmat direktiivisäännökset on toteutettava lainsäädännössämme sellaisenaan, joten liikumavaraa on verrattain niukasti. Kommentoimme seuraavassa erikseen keskeisimpiä EU-direktiiveihin liittyviä yksittäisiä säännösmuutoksia.

2.1 Julkisen sektorin toiminta markkinoilla

Hankintadirektiivit sallivat hankintayksikön sidosyksiköille enimmillään 20 prosentin ulosmyynnin ilman, että ostot sidosyksiköltä on kilpailutettava (samat rajat ja soveltuvien osin samat edellytykset koskevat muuta hankintayksiköiden välistä yhteistyötä). Valmisteluryhmän enemmistö päätyi ehdottamaan, että ulosmyynnin enimmäisrajaksi säädettäisiin 10 prosenttia.

Suomen Yrittäjät viittaa valmisteluryhmän jäsenten Neimalan ja Lehtosen eriävään mielipiteeseen ulosmyynnin suhteen. Ulosmyyntiin ja hankintayksiköiden väliseen yhteistyöhön tulee Suomen Yrittäjien mielestä suhtautua kansallisessa lainsäädännössä tiukemmin kuin direktiiveissä. Näiltä osin emme siis pidä direktiivin sallimaa vähimmäissääntelyä riittävänä.

Suomen Yrittäjien peruslinja on, että julkisen sektorin ei pääsääntöisesti tule lainkaan harjoittaa taloudellista toimintaa markkinoilla. Mielestämme julkisen sektorin keskinäisen yhteistyön salliminen laajamittaisesti vailla velvollisuutta kilpailuttaa ostoja heikentäisi merkittävästi pienten ja keskisuurten yritysten asemaa markkinoilla. Siksi tällainen sääntely olisi räikeässä ristiriidassa pienten ja keskisuurten aseman parantamiseen tähtäävän direktiivin tavoitteen kanssa.

Suomen Yrittäjien mielestä ulosmyynnin osalta sääntelyn on lähdettävä nollatoleranssista: sidosyksikköhankinnat on avattava kilpailulle heti, jos markkinoille mennään. Sallittuna ulosmyyntinä voidaan pitää vain vähäistä ja tilapäistä toimintaa markkinoilla. Jos vähäisyys määritellään täsmällisen prosenttirajan kautta, rajan tulee olla enintään muutama prosentti. Toisena vaihtoehtona on säätää vähäiselle ulosmyynnille euromääräinen raja. Tällaisen rajan tulee olla enintään kymmeniä tuhansia euroja, jotta paikallisten tai alueellisten markkinoiden toiminta ei häiriydy. On huomattava, että ulosmyynnin raja ei suoraan estä laajamittaisempaa toimintaa markkinoilla, vaan edellyttää sidosyksikköostojen kilpailuttamista normaalisti.

Katsomme, että yhteistoimintaan liittyvän palvelujen ulosmyynnin lisäksi on syytä omaksua erittäin kriittinen linja yhteistyömuotoihin itseensä. Tällä tarkoitamme erityisesti lakiehdotuksen 16 pykälään sisältyvää säännöstä, jonka mukaan julkisen sektorin hankinnat toiselta hankintayksiköltä jäisivät lain soveltamisen ulkopuolelle. Säännösehdotus perustuu direktiivin 12 artiklan 4 kohtaan, jossa keskeisenä edellytyksenä on, että hankintayksiköiden keskinäisillä sopimuksilla varmistetaan sellaisten palve-

luiden toteutuminen, jotka viranomaisten ”on suoritettava”. Valmisteluryhmän ehdottaman pykälän perusteluissa on puolestaan viittaus kuntalain mukaiseen kuntien yhteistyöhön ja hyvin yleinen viittaus valtion ja kuntien väliseen mihin tahansa yhteistyöhön.

Suomen Yrittäjien mielestä koko 16 pykälän tarve ja tarkoituksenmukaisuus on syytä kyseenalaistaa. Kysymys on nähdäksemme mahdollisuudesta rajata hankintasääntelyn soveltamisalaa, ei velvollisuudesta menetellä niin. Korostamme, että direktiivin tärkein yleinen tavoite on julkisten varojen tehokas käyttäminen. Poikkeukset kilpailuttamisvelvoitteisiin ovat omiaan vähentämään lainsäädännön vaikuttavuutta ja markkinoiden toimivuutta. Kaikkien poikkeusten tulee lisäksi olla tiukasti rajattuja ja selkeästi määriteltyjä. Ehdotettu pykälämuotoilu perusteluineen on vielä väljempi kuin direktiivin sanamuoto, joten se ei täytä selkeyden ja tiukkarajaisuuden edellytystä. Näin ollen katsomme, että jatkovalmistelussa on ensisijaisesti harkittava luopumista poikkeusperusteesta ja toissijaisesti vähintään varmistettava, että poikkeusperuste säilyy direktiivin asettamissa tiukoissa rajoissa. Erityisesti pykälässä 16 tarkoitettua yhteistyötä, jos tämä mahdollisuus jää lakiin, tulee koskea ulosmyynnin osalta noltolatoleranssi, koska yhteistyö voi koskea laajaa palveluiden tuottamista usean kunnan alueella.

2.2 Hankintojen jakaminen osiin

Yksi tärkeimmistä pienten ja keski suurten yritysten aseman parantamiseen tähtäävistä direktiivimuutoksista on velvoite jakaa kaikki EU-hankinnat osiin. Velvoite on luonteeltaan periaatteellinen, mutta päätös jättää hankinta jakamatta on kuitenkin aina erikseen perusteltava. Direktiivi olisi mahdollistanut kansallisen ratkaisun, joka olisi säätänyt jakamisvelvoitteen pakolliseksi.

Suomen Yrittäjät kannattaa tässä vaiheessa hankintojen jakamista koskevan velvoitteen säätämistä valmisteluryhmän esittämässä kevyemmässä, ei-velvoittavassa muodossa. Näin ollen jakamisvelvoite olisi lähinnä periaate, joka voi ohjata hankintayksiköiden toimintaa.

Jäsenjärjestöiltä saamassamme palautteessa on epäilty periaatteen tehokkuutta ja jopa edellytetty sitovan menettelysäännöksen säätämistä tai vähintään hankintayksiköille asetettavan perusteluvollisuuden terävöittämistä. Katsomme kuitenkin, että asiassa on tarkoituksenmukaisinta edetä toistaiseksi vapaaehtoisuuden pohjalta. Muotoutuvia käytäntöjä on seurattava tarkasti ja jos periaate jää kuolleeksi kirjaimeksi, hankintojen osiin jakamisesta on tehtävä normaaliin tapaan sitova menettelysäännös.

Mitä erityisesti perusteluvollisuuteen tulee, on huolehdittava siitä, että perustelut koskevat kutakin yksittäistä hankintaa. Tämä on myös direktiivin ajatuksena. Direktiivin johdannossa mainittuja perusteluita ovat kilpailun rajoittuminen, sopimuksen käyminen teknisesti liian vaikeaksi tai liian kalliiksi sekä ylimääräisestä koordinaatiotarpeesta aiheutuva sopi-

muksen asianmukaisen toteuttamisen vaarantuminen. Kaikki esimerkit osoittavat, että normaalissa tilanteessa pääsääntö on hankinnan jakaminen osiin. Esimerkit myös vahvistavat sen käsityksemme, että jakamatta jättämisen perustelut voidaan määritellä vasta silloin, kun yksittäisen hankinnan olosuhteet ovat tiedossa.

Valmisteluryhmä ei esittänyt jakamisvelvoitetta sovellettavaksi kansallisissa hankinnoissa edes periaatteellisena säännöksenä. Suomen Yrittäjät hyväksyy myös tämän ratkaisun tässä vaiheessa, sillä kansallisten menettelyiden uudistamisen perusajatus on purkaa niiden osalta kaikki varsinaiset menettelysäännöt. Katsomme kuitenkin, että hankinnat tulee aina suorittaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina - tämä kaikkia hankintoja koskeva tavoite sisältyy lakiin jo nykyisin - ja ottaen markkinoiden toimivuuteen liittyvät näkökohdat huomioon. Hankintojen jakaminen osiin on periaate, joka soveltuu nähdäksemme erittäin hyvin myös useimmissa kansallisten hankintojen toteutustilanteessa.

Toteuttamamme selvitys *Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa* korostaa hankintojen jakamisen tärkeyttä. Reilusti yli kolmasosa selvitykseen vastanneista yrityksistä nimeää liian suuret hankintakokonaisuudet ongelmaksi. Lähes yhtä suurena ongelmana on koettu hankintayksiköiden markkinatuntemuksen puute.

Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan lainsäädäntö on kehittymässä oikeaan suuntaan, kun hankintojen jakamisen tärkeyttä korostetaan. Hankintojen jakaminen osiin edistää parhaimmillaan erittäin tehokkaasti markkinoiden toimivuutta, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten markkinoille pääsyä ja kannustaa hankintayksiköitä uusiin, innovatiivisiin ratkaisuihin.

Lainmuutokset korostavat sitä käytännön kannalta ratkaisevaa seikkaa, että hankintayksiköiden tulee omaksua myönteinen suhtautuminen hankintojen jakamiseen ja kehittää osaamistaan sen mukaisesti. Hankintayksikkökohtaiset strategiat sekä niistä johdettu ohjeistus ja käytännön toimintatavat edesauttaisivat julkisen sektorin hankintapolitiikkaa kehittämään pk-yrityksystävällisesti. Vaikka hankintojen jakamisesta ja jakamatta jättämisestä voidaan tehdä konkreettiset päätökset vain yksittäistapauksittain, päätösten tueksi tarvitaan johdonmukaisia toimintaa yleisesti ohjaavia linjauksia.

2.3 Taloudellisia resursseja koskevat vaatimukset

Valmisteluryhmän laatiman lakiehdotuksen 85 §:ssä ehdotetaan direktiivin 58 artiklan mukaisesti, että tarjoajiin voidaan kohdistaa vaatimuksia, jotka liittyvät ammattitoiminnan harjoittamiskelpoisuuteen, taloudelliseen tilanteeseen ja ammatilliseen pätevyYTEEN. Kaikkien vaatimusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Direktiivissä säädetään uutena rajoituksena, että tarjoajalta vaadittava liikevaihto voi olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen. Tarkoitus suoja-

ta tällä ratkaisulla pk-yrityksiä kohtuuttomilta taloudellisilta vaatimuksilta ilmenee direktiivin johdannon 83 kohdasta.

Suomen Yrittäjät katsoo liikevaihdon määrää koskevan rajoituksen perustelluksi. Säännösehdotus on kuitenkin herättänyt huolen siitä, että jatkossa aletaan kategorisesti edellyttää kaikilta tarjoajilta kaksinkertaista liikevaihtoa verrattuna hankinnan arvoon. Siksi on huolehdittava siitä, että direktiivin säännöksen pääasiallinen tarkoitus toteutuu ja taloudelliset vaatimukset ovat aina kohtuullisia suhteessa hankinnan tarkoitukseen. Liikevaihtoa koskevia vaatimuksia tulisi ylipäättään käyttää vain hankinnoissa, joissa toimittajilta on perusteltua syytä edellyttää erityistä taloudellista vakautta. Muuten esimerkiksi uusien yritysten on erittäin vaikeaa päästä osallistumaan julkisiin hankintoihin.

Jatkovalmistelussa on vielä syytä arvioida, voidaanko taloudellista tilannetta koskevien vaatimusten rajoitukset kirjata lakiin direktiiviä tiukemmin muun muassa siten, että jos hankinta jaetaan pääsäännön mukaan osiin, liikevaihtovaatimus laskettaisiin osien eikä hankinnan kokonaisarvon perusteella. Puitejärjestelyissä puolestaan olisi tarkoituksenmukaista, että liikevaihtovaatimus laskettaisiin esimerkiksi toimittajien määrän mukaisesti jaettuna eikä koko puitesopimuksen arvon perusteella. Pidempiaikaisissa sopimuksissa olisi kohtuullista, että vertailukohtana käytetään sopimuksen vuosittaista arvoa eikä koko sopimuskauden mukaan laskettua arvoa. Tällaiset linjaukset olisivat paikallaan silläkin perusteella, että hankintayksiköt voivat asettaa liikevaihtovaatimuksen korkeammaksi, jos siihen on perusteltu syy.

2.4 Merkkien käytön edellyttäminen

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 72 §:ssä on uusi säännös merkkien käytöstä hankinnan kohteen kuvauksessa. Direktiiviin perustuva pykälä sallisi sen, että hankintayksikkö vaatii tiettyä merkkiä näytöksi hankinnan kohteen ympäristö-, sosiaalisten tai muiden ominaisuuksien täyttymisestä. Pykälän kolmannessa momentissa säädetään erittäin tiukoin edellytyksin olosuhteista, joiden vallitessa tarjoaja voi esittää muunkin näytön vaatimusten täyttymisestä.

Suomen Yrittäjät katsoo, että merkkien käyttöä koskeva vaatimus voi muodostua pk-yrityksille kohtuuttomaksi velvoitteeksi. Vaikka direktiivin sallima liikkumavara näyttääkin vähäiseltä, olisi syytä pyrkiä siihen, että vaihtoehtoiset todistuskeinot ovat käytettävissä laajemmin silloin, kun merkin hankkiminen on hankalaa, kallista tai muuten epätarkoituksenmukaista.

Merkkien järkevä käyttö on mitä suurimmissa määrin osaamiskysymys. Oltiin tarjoajien kannalta myönteistä, että hankintayksiköt linjaisivat politiikkaansa merkkien käytön suhteen mahdollisuuksien mukaan jo hankintastrategioissaan. Näin tarjoajille jäisi riittävästi aikaa tutustua vaatimukseen ja valmistautua käynnistyviin tarjouskilpailuihin. Korostamme, että

jos merkkien käyttöä edellytetään yksittäisessä hankinnassa, toimittajille on joka tapauksessa annettava riittävä aika hankkia vaaditun merkin käyttöoikeus. Minimimääräaikojen puitteissa se on tuskin mahdollista. Mielekkäintä olisi antaa vaatimuksesta aina ennakkotieto riittävän hyvissä ajoin ennen hankinnan toteuttamista, jotta yritykset ehtivät tehdä tarvittavia valmistelevia toimenpiteitä.

2.5 Alihankintojen sääntely

Alihankintojen osalta valmisteluryhmä on päätenyt pääasiassa ehdottamaan muutoksia, jotka ovat direktiivien minimitason edellyttämiä. Direktiivi ilmentää tavoitetta, jonka mukaan pyritään varmistamaan, että ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita noudatetaan asiaankuuluvasti.

Suomen Yrittäjät hyväksyy valmisteluryhmän linjauksen. Alihankintoihin liittyy erinäisiä ongelmia ja pk-yritysten kannalta on toivottavaa päästä mahdollisimman usein antamaan omia suoria tarjouksia hankintayksiköille. Alihankintatilanteet kuuluvat kuitenkin normaalina ilmiönä yritystoimintaan, ja niiden hallitsemisessa kyse on ennen kaikkea hankintayksiköiden osaamisesta. Sääntelyn liiallinen tiukentaminen voisi pahimmillaan johtaa siihen, että pk-yritykset eivät pääse mukaan julkisiin hankintoihin edes alihankintojen kautta.

Direktiivisääntely olisi mahdollistanut sääntelyjärjestelyt, joilla olisi vahvistettu alihankkijoiden mahdollisuuksia saada suoritus suoraan hankintayksiköltä. Valmisteluryhmä ei ehdota tällaisia säännöksiä kansalliseen lakiin.

Suomen Yrittäjät hyväksyy linjauksen, vaikka sääntelyn tarkoituksena olisi nimenomaan pk-yritysten aseman parantaminen. Alihankintoihin liittyy erilaisia sopimusjärjestelmiä, joiden kautta määräytyvät myös eri osapuolten vastuut. Suorituksiin kohdistuvat säännökset olisivat omiaan sekoittamaan sopimusjärjestelyitä ja aiheuttamaan epäselvyyksiä vastuusuhteissa. Katsomme kuitenkin, että kehitystä asiassa on syytä seurata. Asiaan on mahdollista palata, jos eri EU-maat toteuttavat tässä kysymyksessä pk-yritysten tarpeiden kannalta toimivia ratkaisuja.

2.6 Ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudelliset velvoitteet

Direktiivi korostaa, että hankintasopimuksissa on noudatettava voimassa olevia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia normistoja. Asiasta on otettu yleissäännös direktiivin 18 artiklaan. Konkreettisen sisältönsä säännös saa muun muassa alihankintoihin liittyvän sääntelyn kautta.

Suomen Yrittäjät katsoo, että voimassaolevan sääntelyn asianmukaisen noudattamisen varmistaminen on sinänsä perusteltua. Ongelman muodostaa hankintasääntelyn käyttäminen keinona puuttua muun lainsäädännön toteutumiseen. Hankintalainsäädäntö on perusluonteeltaan ostotoiminnan

menettelyiden sääntelyä, jonka tavoitteena on julkisten varojen käytön tehokkuus. Mitä enemmän lakiin tuodaan tämän perusluonteen vastaisia elementtejä, sitä monimutkaisemmaksi ja ristiriitaisemmaksi sääntely kokonaisuudessaan rakentuu.

Valmisteluryhmä ehdottaa hankintalain 98 §:ään säännöstä hankintasopimuksen erityisehdoista. Säännösehdotus perustuu direktiivin 70 artiklaan, joka puolestaan vastaa sisällöltään aiemmin voimassa ollutta direktiiviä.

Suomen Yrittäjät korostaa, että erityisehtojen kautta ei tule luoda järjestelmää, jonka tosiasiallisena vaikutuksena olisi työehtosopimusmääräysten nykyistä laajempi noudattamisvelvollisuus. Katsommekin, että työehtoihin viittaaminen tulisi tehdä lain 98 pykälässä ja muualla lakitekstissä siten, että käytetään termiä ”työsopimuslain nojalla velvoittavan työehtosopimuksen määräyksiä”.

Edelleen toteamme, että vaikka hyväksymme erityisehtojen asettamisen tavoitteet, suhtaudumme kriittisesti sellaisiin erityisehtoihin, jotka rajaisivat normaalisti toimivia pk-yrityksiä hankintasopimusten ulkopuolelle. Onkin aiheellista, että valmisteluryhmän mietinnön perusteluissa siteerataan direktiivin johdantoa ja todetaan, etteivät hankintayksiköt voi vaatia, että tarjoajilla olisi tietty yrityksen yhteiskunta- tai ympäristövastuuta koskeva politiikka. Katsomme suomalaisten pk-yritysten täyttävän hyvin yleiset yhteiskuntavastuuseen liittyvät vaatimukset jo noudattaessaan voimassa olevia omaa toimialaansa koskevia sekä työntekijän ja ympäristön suojaksi annettuja säännöksiä.

2.7 Poissulkemisperusteet

Valmisteluryhmän mietinnössä ehdotetaan pääosin direktiivin 57 artiklan mukaisia tarjoajan pakollisia poissuljentaperusteita. Näiden suoraan direktiivistä tulevien perusteiden lisäksi ehdotetaan kuitenkin, että työrikkokset lisätään pakollisten poissulkemisperusteiden joukkoon. Tämä ratkaisu perustuu direktiiviin vain välillisesti, sillä mietinnön perusteluissa viitataan näiltä osin direktiivin 18 artiklaan. Työrikkokset eivät siis kuulu listaan, jossa pakolliset poissulkemisperusteet on lueteltu.

Suomen Yrittäjät hyväksyy pakolliset poissulkemisperusteet sellaisina kuin ne on direktiivissä säädetty. Mitä tulee työrikkoksiin, katsomme, että kaikkiin direktiivin minimitasoa tiukempiin säännöksiin on suhtauduttava kriittisesti. Ehdotetut säännökset voivat olla syrjiviä jo sellaisenaan, sillä direktiiviä tiukempien vaatimusten asettaminen voi vaikeuttaa yritysten osallistumista Suomessa järjestettäviin kilpailutuksiin. Lisäksi kyse voi olla suomalaisten yritysten käänteisestä syrjinnästä, sillä kaikissa EU-maissa ei tietääksemme ole samantyyppistä työrikoslainsäädäntöä kuin meillä. EU-minimitasoa tiukemman sääntelyn välttämiseen velvoittaa myös pääministeri Sipilän hallitusohjelman EU-politiikka. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus ei lisää kilpailukykyä haittaavaa ylimääräistä taakkaa EU-sääntelyn kansallisessa täytäntöönpanossa.

Jos päädytään valmisteluryhmän esittämällä tavalla sisällyttämään työrikkokset lain pakollisiin poissulkemisperusteisiin, on huolehdittava siitä, että lainkohta kattaa vain rikosten törkeimmät tekemuodot. Pakollisten poissulkemisperusteiden arvaamaton laajentaminen voisi johtaa byrokraatian lisääntymisen ohella kohtuuttomiin tilanteisiin tarjoajien kannalta. Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että säännöksen soveltamisala pysyy tiukasti rajattuna. Selvitykset pakollisista poissulkemisperusteista on järkevää pyytää vain silloin, kun on aihetta epäillä, että jotakin niistä tulisi soveltaa.

Suomen Yrittäjät katsoo valmisteluryhmän enemmistön näkemykseen yhtyen, että direktiivissä määritellyjä pakollisia poissulkemisperusteita ei tule säätää velvoittaviksi kansallisissa hankinnoissa. Kansalliset menettelysäännöt on pyritty karsimaan minimiin ja sen vuoksi riittää, että pakollisia poissulkemisperusteita voidaan soveltaa kansallisissa hankinnoissa, jos hankintayksikkö katsoo sen tarpeelliseksi.

2.8 Valvonta ja neuvonta

Valmisteluryhmän enemmistö katsoi, että Suomessa ei tule antaa säännöksiä hankintalain viranomaisvalvonnasta. Mietinnössä todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin mahdollisena hankintojen neuvottelukunnan asettamista. Neuvonnan osalta mietinnössä todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö tulee arvioimaan mahdollisuutta uudistaa Kuntaliitolle annettua rahoitusta siten, että veloituksetonta neuvontaa voitaisiin suunnata hankintayksiköiden ohessa myös toimittajille.

Suomen Yrittäjät viittaa valvonnan osalta valmisteluryhmän jäsenten Neimalan, Lehtosen, Björkbackan ja Douglasin eriäviin mielipiteisiin. Katsomme, että valvonnasta on säädettävä ja pidämme ensisijaisena vaihtoehtona valvontatehtävän antamista kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Virastolla on jo nyt vastuullaan kilpailuneutraliteetin valvonta, ja julkisten hankintojen valvonta sopisi hyvin osaksi tätä kokonaisuutta.

Katsomme, että jatkovalmistelussa on arvioitava viranomaisvalvonnan lisäämistarve ja mahdollisuudet sekä siitä aiheutuvat kustannukset ja hyödyt siltä pohjalta, että valvontaa tehostetaan. Arvioimme, että valvonta johtaisi erityisesti laittomien suorahankintojen vähenemiseen ja siten kilpailutuksesta koituvien kustannussäästöjen ja muiden hyötyjen merkittävään lisääntymiseen. Viitteitä laittomien suorahankintojen määrästä on saatavissa toteuttamastamme selvityksestä *Pk-yritysten osallistuminen. kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa*. Selvityksen sosiaali- ja terveystalvotustuottajille kohdennetut räätälöidyt kysymykset osoittivat, että peräti 75 prosentilta yrityksistä oli ostettu palveluita suorahankintoina. Ottaen huomioon pelkästään sosiaali- ja terveystalvotluiden suorahankintojen yleisyys ja suuri arvo on helppo arvioida, että kevyenkin viranomaisvalvonnan tuloksena saataisiin aikaan miljoonien eurojen hyödyt.

Pidämme myös tärkeänä, että toimittajien neuvonnan tarpeesta huolehditaan julkisen rahoituksen turvin. Yrittäjäjärjestön toteuttama hankinta-asiamiespalvelu on jo edistänyt hankintayksiköiden ja toimittajien välistä rakentavaa yhteistyötä sekä parantanut hankintaosaamista puolin ja toisin. Kuten valmisteluryhmän mietinnössäkkin todetaan, neuvonnan järjestelyt on syytä tehdä niin, että direktiivin vaatimukset neuvonnan suhteen täyttyvät.

Suomen Yrittäjien mielestä on itsestään selvää, että kun valvontaa ja neuvontaa tehostetaan, toimenpiteet tulevat kattamaan kaikki laissa säädetty hankinnat. Kansallisia hankintoja ei siis tule rajata valvonnan ja neuvonnan ulkopuolelle. Tällaista ratkaisua puoltavat useat asialliset syyt: kansallisia hankintoja tehdään enemmän kuin EU-hankintoja, niiden yhteenlaskettu vuosittain arvo on huomattava ja ne ovat nimenomaan pk-yritysten kannalta kaikkein kiinnostavin osa julkisten hankintojen markkinoita.

Katsomme uudistuksen laajuuden korostavan tarvetta toisaalta järjestää neuvonta ja valvonta sekä toisaalta kehittää osaamista määrätietoisesti. Muuttuneet EU-säännökset luovat uusia velvoitteita hankintayksiköille (esimerkiksi hankintojen jakaminen osiin) ja antavat niille samalla uudenlaisia mahdollisuuksia (esimerkiksi innovaatiokumppanuus). Menettelyissä tehdään nykyisin paljon turhia virheitä, jotka tulee karsia minimiin osaamistasoa nostamalla, tehokkaalla neuvonnalla ja asianmukaisella valvonnalla.

3. Kansallisten hankintojen menettelysääntöjen uudistaminen

3.1 Kansalliset kynnysarvot

Valmisteluryhmän enemmistö ehdotti seuraavia kansallisia kynnysarvoja

- Tavara- ja palveluhankinnat 60 000 euroa (nykyisin 30 000 euroa),
- Rakennusurakat 150 000 euroa (ei muutosta),
- Julkiseen työvoimapalveluun lukeutuva koulutus yhteishankintana 100 000 (ei muutosta),
- Sosiaali- ja terveystalvet sekä eräät muut palvelut 300 000 euroa (nykyisin 100 000 euroa) ja
- Käyttöoikeussopimukset 500 000 euroa (nykyisin lähinnä palveluhankintoja, jolloin kynnysarvo 30 000 euroa).

Suomen Yrittäjät katsoo, että kynnysarvoihin esitettävät korotukset ovat liian suuria. Viittaamme valmisteluryhmän jäsenen Antti Neimalan täydentävään lausumaan kynnysarvojen tarkoituksenmukaisesta tasosta. Lausumassa esitettiin maltillisia korotuksia kynnysarvoihin siten, että tavara-

ja palveluhankintojen kynnysarvoksi tulisi 50 000 euroa ja niin sosiaali- ja terveyspalveluiden kuin käyttöoikeussopimustenkin kynnysarvoksi 200 000 euroa.

Selvityksessä *Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa* kysyttiin, minkä tasoinen kynnysarvo olisi toimivien yrityksille¹. Tavara- ja palveluhankinnoissa yli 80 prosenttia vastaajista katsoi, että kynnysarvon tulisi olla korkeintaan 50 000 euroa. Vain alle 20 prosenttia yrityksistä piti 100 000 euron kynnysarvoa parempana vaihtoehtona. Sosiaali- ja terveyspalveluissa vastaavasti reilusti yli puolet vastaajista piti nykyistä kynnysarvoa sopivana, ja enintään 250 000 euron kynnysarvon kannalla oli jo noin 75 prosenttia vastaajista. Neljännes vastaajista katsoi, että 400 000 euroa olisi ollut toimivampi kynnysarvo.

Selvityksen tulokset osoittavat kiistattomasti, että pk-yritysten mielestä järjestelmä toimii tehokkaimmin, kun kynnysarvot pidetään kohtuullisina. Samalla on huolehdittava siitä selvityksessä korostuneesta seikasta, että menettelysääntöjä tulee yksinkertaistaa.

Myös jäsenjärjestömme olivat kommentoissaan yksiselitteisesti sillä kannalla, että kynnysarvoja ei tule nostaa merkittävästi. Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta katsottiin, että kynnysarvo tulisi pitää nykyisessä 100 000 eurossa nostamatta sitä lainkaan. Suomen Yrittäjät katsookin tämän mukaisesti, että paras ratkaisu olisi jättää sosiaali- ja terveyspalveluiden kynnysarvo nykyiselle tasolle. Jos sitä korotetaan, pidämme 200 000 euroa korkeimpana mahdollisena kynnysarvona. Käyttöoikeussopimusten kynnysarvo on syytä kytkeä tähän kynnysarvoon tai vaihtoehtoisesti rakennusurakoiden kynnysarvoon.

Suomen Yrittäjät katsoo edellä olevilla perusteilla, että kynnysarvon määrittely on yksi keskeisimmistä jatkovalmistelun tehtävistä. Päätöksen tulee tukea julkisten varojen tehokasta käyttöä ja parantaa pääministeri Sipilän hallitusohjelman linjauksen mukaisesti pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia hankintaprosesseihin.

Korostamme, että kynnysarvojen korottamisella olisi laajakantoisia vaikutuksia koko järjestelmään. Jos esimerkiksi päätettäisiin asettaa tavara- ja palveluhankintojen kynnysarvo 100 000 euroon, lain piiriin nykyisin kuuluvista hankinnoista leikkautuisi sen soveltamisalan ulkopuolelle noin kolmannes, yhteisarvoltaan yli 250 miljoonaa euron ostot. Tällainen ratkaisu heikentäisi pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa.

3.2 Lain tavoitteet ja periaatteet

Lain ensimmäisessä luvussa säädetään sekä EU-hankintoja että kansallisia hankintoja koskevista tavoitteista ja periaatteista. Valmisteluryhmä ehdottaa eräitä muutoksia niihin. Pk-yritysten kannalta tärkeimmät ehdo-

¹ Kynnysarvokysymykset esitettiin tavara- ja palveluhankinnoista, rakennusurakoista ja sote-palveluista mutta ei esimerkiksi yhteishankintakoulutuksesta eikä käyttöoikeussopimuksista.

tukset koskevat pk-yritysten asemaa tarjouskilpailuissa ja kansalliset kynnysarvot alittavien, niin sanottujen pienhankintojen järjestämistä.

Suomen Yrittäjät kannattaa pykäläehdotusta, jonka mukaan hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Säännösehdotus on EU-direktiivien hengen ja koko uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukainen. Vaikka kyseessä ei olisi-kaan sitova menettelysäännös, arvioimme sillä olevan merkittävä hankintayksiköiden toimintaa ohjaava vaikutus.

Kannatamme myös pienhankinnoista tehtyä säännösehdotusta, jonka mukaan kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioidaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys. Katsomme, että koska kyseessä on periaateluontoinen tavoitesäännös, se tulisi kirjoittaa suoraviivaisemmin muotoon:

”Tämän lain tarkoittamat kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on huomioitava hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.”

Pienhankinnoilla, joita valtaosa hankinnoista on, on erityisen suuri merkitys juuri pk-yrityksille. Sen vuoksi on välttämätöntä huolehtia pienhankintojen ohjaamisesta lainsäädännön yleisten tavoitteiden mukaisesti, avoimuus ja syrjimättömyys turvaten. Lain jatkovalmistelussa on tarpeen linjata, kuinka hankintayksiköitä ja toimittajia edustavat tahot voisivat osallistua pienhankintoja ohjaavien ohjeiden, mallien ja hyvien käytäntöjen luomiseen. Tällaisella ohjauksella olisi suuri merkitys hankintojen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Tarkoituksenmukainen ohjaus edistäisi alan kehittymistä, kannustaisi innovatiivisiin ratkaisuihin sekä parantaisi pienimpienkin yritysten valmiuksia osallistua lain soveltamisalaan kuuluvien hankintojen tarjouskilpailuihin.

Suomen Yrittäjät ehdottaa lisäksi, että yhdeksi uudeksi lain tavoitteeksi säädettäisiin pyrkimys edistää hankintatoiminnassa markkinoiden toimivuutta. Tällainen tavoite kiinnittäisi huomiota niihin vaikutuksiin, joita hankintatoiminnalla on. Julkisyhteisöjen kannalta on tarkoituksenmukaista huolehtia siitä, että markkinoilta on saatavissa monipuolisia ratkaisuita, jotka varmistavat ostettavien tavaroiden ja palveluiden korkean laadun sekä kustannustehokkuuden. Tarjoajien näkökulmasta toimivat markkinat merkitsevät ennen kaikkea sitä, että julkisten hankintojen kiinnostavuus kasvaa ja kilpailu lisääntyy entisestään.

Lisäys olisi luontevinta tehdä seuraavasti lain 2 pykälän 1 momentin alkuun, sillä markkinoiden toimivuudesta huolehtiminen on ennen kaikkea keino, jolla voidaan tehostaa julkisten varojen käyttöä:

”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää markkinoiden toimivuutta, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä...”

3.3 Kansallisia menettelyitä sekä sosiaali- ja terveystalvveluita koskevat säännökset

Valmisteluryhmä ehdottaa suuria periaatteellisia muutoksia kansallisten hankintojen ja sosiaali- ja terveystalvveluiden sääntelyyn. Ajatuksena on, että kansallisten menettelyiden kohdalla luovuttaisiin kaikista muista kuin välttämättömistä säännöksistä. Samalla laissa säädetyt tavoite- ja periaatesäännökset saisivat enemmän merkitystä puhtaasti kansallisten normien tulkinnassa. Sosiaali- ja terveystalvveluiden sääntelyn kantava ajatus on sama sillä lisäyksellä, että säännösehdotuksissa on pyritty ottamaan sosiaali- ja terveystalvveluiden erityispiirteet huomioon.

Suomen Yrittäjät kannattaa valmisteluryhmän ehdotuksia. Katsomme mahdollisimman kevyen sääntelyn toteuttavan uudistukselle asetettuja tavoitteita kaikkein tehokkaimmin. Liian raskaat menettelyt ovat olleet ongelma niin hankintayksiköille kuin toimittajillekin. Sääntely ja tuomioistuinten omaksumat tulkinnat ovat johtaneet siihen, että hankintamenettelyitä ovat alkaneet hallita väärät seikat kuten tarjouspyyntöjen tekniset yksityiskohdat. Tämän uudistuksen kautta on päästävä eroon mainituista, koko järjestelmän toimivuutta heikentäneistä piirteistä.

Kansallisen sääntelyn suhteen on tarjolla kaksi perusvaihtoehtoa. Joko sääntely toteutetaan minimalistisena tai sitten säännellään kansallisetkin menettelyt mahdollisimman kattavasti jättämättä tulkinnoille juuri sijaa. Suomen Yrittäjien mielestä valmisteluryhmän valitsema minimalistisen sääntelyn linja on oikea. Katsomme, että jatkovalmistelussa tulee pitää tästä linjasta kiinni ja välttää kansallisten hankintojen lisäsääntelyä.

Sosiaali- ja terveystalvveluiden (sekä eräiden muiden palveluiden) hankintojen kohdalla direktiivi edellyttää varsin väljästi, että jäsenvaltiot antavat säännöksiä yli 750 000 euron arvoisten hankintojen menettelyistä. Valmisteluryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveystalvveluiden menettelysäännöt noudattelevat pääpiirteissään kansallisten hankintojen menettelyitä. Näin siis hankintayksiköt voisivat varsin vapaasti määrittää, miten hankinnat toteutetaan. Sosiaali- ja terveystalvveluiden erityispiirteet otettaisiin huomioon muun muassa viittaamalla näitä palveluita koskevaan muuhun lainsäädäntöön.

Suomen Yrittäjät kannattaa sosiaali- ja terveystalvveluita koskevia säännösehdotuksia. Toteamme kuitenkin, että eräät jäsenjärjestömme ovat esittäneet, ettei sosiaali- ja terveystalvveluiden kilpailuttamisen osalta tulisi sallia kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena pelkästään halvinta hintaa. Viittaamme tässäkin asiassa selvitykseen *Pk-yrittäjien osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa*. Selvityksen mukaan miltei 90 prosenttia vastaajista katsoi, että hintaa painotettiin liikaa suhteessa laatuun. Tässä vaiheessa katsomme kuitenkin valmisteluryhmän enemmistön ehdotukseen yhtyen (113 § 2 momentti), että laadun ensisijaisuutta voidaan korostaa tarkoituksenmukaisesti edellyttämällä, että sikäli kuin kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään vain hintaa, tällainen ratkaisu perustellaan erikseen. Pidämme mahdollisena, että laatukriteerien tärkeyttä korostetaan jatkovalmistelu-

lussa myös yleisemmin, esimerkiksi muuttamalla valintaperusteiden esittämisjärjestystä asianomaisissa pykälissä siten, että hinta-laatusuhde esiintyy ensimmäisenä vertailuperusteena.

4. Muita huomionarvoisia kysymyksiä

4.1 Hankintayksiköiden osaaminen

Julkisia hankintoja koskeva laki on pääasiassa menettelysäädos. Laissa ei voida ratkaista hankintayksiköiden - ja tarjoajien - osaamiseen liittyviä kysymyksiä. Lain on toki oltava mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen, jotta hankintojen osapuolet pääsevät keskittymään itse asiaan juridisten teknisten yksityiskohtien asemesta.

On kuitenkin paikallaan korostaa, että hankintatoimessa onnistumisen ratkaisee hankintayksikön osaaminen. Suurimmat osaamistarpeet liittyvät hankintatoimen järjestämiseen ja tarjouspyyntöjen laatimiseen, siis seikkoihin, joiden suhteen lailla on vain rajallinen vaikutus. Siksi olemme katsooneet tässä lausunnossa, että neuvonnan järjestäminen hankintayksiköille ja tarjoajille on tärkeää. Olemme lisäksi sitä mieltä, että asianmukaisen viranomaisvalvonnan järjestäminen kannustaisi hankintayksiköitä huolehtimaan riittävästä osaamistasosta.

Riittävä osaaminen on erityisen ratkaisevaa sen suhteen, kuinka julkiset hankinnat vaikuttavat pk-yritysten toimintaympäristöön. Hankintatoimen koko ketjun on oltava kunnossa hankintastrategioista aina yksittäisten hankintojen sopimusaikaiseen yhteistyöhön asti.

Uudessa laissa tulee olemaan lukuisia pk-yritysten toimintaedellytysten kannalta myönteisiä elementtejä. Ne toteutuvat vain, jos niitä halutaan ja osataan hyödyntää. Tällaisia elementtejä ovat muun muassa hankintojen jakaminen osiin, kansallisten menettelysääntöjen keventäminen, kohutuuttomien taloudellisten vaatimusten rajoittaminen ja pienhankintojen riittävän yhdensuuntainen ohjaaminen.

Vastaavasti uudessa laissa on lukuisia säännöksiä, jotka voivat muodostua ongelmallisiksi, ellei niiden soveltamisessa oteta pk-yritysten olosuhteita riittävästi huomioon. Esimerkiksi lain minimimääräaikojen lyhentäminen voi olla ongelma, jos vähimmäismääräaikoja sovelletaan laajasti ja samalla liian kategorisesti. Varsinkin tilanteissa, joissa tarjouksen voisi antaa yhteenliittymänä, tarvitaan riittävästi aikaa konsortioiden kokoamiseen. Myös pk-yritysten suojaksi tarkoitettu liikevaihtovaatimuksen rajaaminen enintään kaksinkertaiseksi suhteessa hankinnan arvoon voi kääntyä itseään vastaan, jos vaatimus liitetään säännönmukaisesti kaikkiin hankintoihin. Lisäksi ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisten velvoitteiden ylikorostaminen hankintojen yhteydessä voi johtaa pk-yritysten kannalta liian raskaisiin menettelyvaatimuksiin asianomaisten säännösten hyväksyttävistä tavoitteista huolimatta.

4.2 Tarjoajien oikeussuoja

Valmisteluryhmä ei ehdota olennaisia muutoksia julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään.

Suomen Yrittäjät hyväksyy sen, että tämän uudistuksen yhteydessä ei tehdä oikeussuojajärjestelmään suurempia muutoksia. Niiden valmistelu olisi ollut erittäin haastavaa annetun aikataulun puitteissa.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota oikeussuojakysymysten tärkeyteen. Koko hankintajärjestelmä voi toimia uskottavasti vain, jos osapuolten oikeussuojan tarpeesta huolehditaan. Tässä suhteessa on tarpeen löytää keinoja oikeusprosessien nopeuttamiseksi tarjoajien oikeussuojaa kaventamatta. Toinen huomautuksemme on, että keskeinen keino huolehtia oikeussuojasta olisi asianmukaisen viranomaisvalvonnan järjestäminen. Tätä kysymystä olemme käsitelleet aiemmin tässä lausunnossa.

Kolmas huomautuksemme oikeussuojasta koskee hankintamenettelyn keskeyttämistä. Valmisteluryhmä ehdottaa perustellusti, että nykyinen säännös säilytetään laissa sellaisenaan. Uusi lain 124 pykälä edellyttäisi siten, että hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. Tietoomme on saatettu, että pykälän varsin tiukkoja edellytyksiä näyttää sovelletun hyvin väljästi. Joissakin tapauksissa on jopa esitetty epäilyjä siitä, että hankintayksikkö käynnistää kilpailutuksia informaation keräämiseksi markkinoilta ilman todellista aikomusta suorittaa hankintaa. Mielestämme jatkovalmistelussa on tarpeen korostaa sitä, että hankinnan keskeyttäminen on poikkeuksellinen ja aina erikseen perusteltava toimenpide.

4.3 Muutosten vaikutusten arviointi

Julkisten hankintojen taloudelliseksi arvoksi on arvioitu noin 33 miljardia euroa (vuonna 2012), mikä vastaa noin 17 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suoraan hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin kuuluu arviolta 20 miljardin euron suuruisen vuosittainen varojen käyttö. Jatkovalmistelussa on äärimmäisen tärkeää, että keskeisten ehdotusten vaikutusarvioiteja syvennetään ja että toteutuneita muutoksia seurataan jälkikäteen systemaattisesti. Tämä olisi myös pääministeri Sipilän hallitusohjelman säädöspoliittisten linjausten mukaista.

Jussi Järventaus
toimitusjohtaja

Antti Neimala
varatoimitusjohtaja