

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen torstaina 15.9.2016 klo 10.00

HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnon pääkohdat

- Akavan mukaan ehdotettu kansallisten kynnysarvojen merkittävä korottaminen nykyisestä 30 000 eurosta 60 000 euroon on perusteltua. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta kynnysarvo olisi nostettava direktiivin mukaisesti 750 000 euroon. Kynnysarvon nostaminen helpottaisi hankintayksiköissä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen toteuttamista ja vähentäisi tarjoajien hallinnollista taakkaa.
- Akava pitää myönteisenä ehdotettua kevennettyä kansallista menettelyä. Ongelmallisena Akava pitää kuitenkin sitä, että kansallisissa hankinnoissa pakollisten poissulkemisperusteiden (80 §) käyttäminen on vapaaehtoista hankintayksiköille.
- Tarjousten valintaperustetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa tarjouksen valintaperusteena olisi aina hankintayksikön valinnan mukaan halvin hinta, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu (93 §). Akava pitäisi parempana ratkaisuna edullisten kustannusten tai hinta-laatu -suhteen asettamista pakolliseksi hankintakriteeriksi palveluissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, miten kansallisesti pannaan täytäntöön EU:n julkisia hankintoja koskeva direktiivipaketti, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU sekä parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU.

Hallituksen esityksessä esitetään tavoitteina olevan julkisten hankintojen sääntöjen nykyaikaistaminen, yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Akava pitää tärkeänä, että hankintalain uudistustyössä painotetaan terveen kilpailun edistämistä, hankintojen innovatiivisuutta ja laatua, työntekijöiden asemaan liittyviä näkökohtia ja yrittäjien sekä yrittäjien ja pienten yritysten aseman huomioimista. Lain tavoitteisiin onkin kirjattu julkisten varojen käytön tehostaminen, tasapuolisen kohtelun edistäminen ja innovatiivisten hankintojen tekeminen. Akava pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Kansalliset kynnsarvot

Hallituksen esityksessä esitetään kansallisten kynnsarvojen nostamista tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa 60 000 euroon (25.1 1-k §). Kynnsarvojen nostolla pyritään vähentämään sekä hankintayksiköihin, että tarjoajiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Tämä onkin perusteltua ottaen huomioon yksittäisten hankintojen aiheuttaman hallinnollisen kuormituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen mukaan esitetyt kansallisten kynnsarvojen nostot tulevat nopeuttamaan hankintamenettelyjä ja vähentävät julkisen talouden kustannuksia. Akavan mukaan ehdotettu kansallisten kynnsarvojen merkittävä korottaminen nykyisestä 30 000 eurosta 60 000 euroon on perusteltua hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ehdotetulla kansallisella kynnsarvolla säädetään kuitenkin edelleen direktiivin sääntelyä tiukemmin kansallisista hankinnoista.

Sosiaali- ja terveystalvelujen kynnsarvon osalta ongelmallista on, että hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveystalvelujen kansallinen kynnsarvo on 400 000 euroa (25.1 4-k §) samalla kun direktiivin 4 artiklan mukainen kynnsarvo on 750 000 euroa. Ehdotettua sosiaali- ja terveystalvelujen kansallisten kynnsarvojen korottamista nykyisestä on perusteltu hankintayksiköiden ja tarjoajien hallinnollisen taakan vähentämisellä. Akava kannattaa samasta syystä sosiaali- ja terveystalvelujen osalta kynnsarvon nostamista direktiivin mukaisesti 750 000 euroon.

Hankinnan kohteen kuvaus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että uudessa sääntelyssä hankinnan kohteen kuvauksessa on otettava aiempaa paremmin huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet. Esityksen mukaan hankinnan kohde tulee kuvata siten, että esteettömyys ja kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu tulisi huomioida aina asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta (71 §). Akava pitää uudistusta hyvänä.

Sosiaali- ja terveystalvelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi omat menettelysäännöt sosiaali- ja terveystalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja varten (107, 108 ja 109 §). Akavan mielestä ehdotetut kansallisiin menettelyihin (100 §) perustuvat menettelysäännöt ovat sinällään riittävän väljiä, jotta hankintayksiköille jää joustavat lähtökohdat erityyppisten sosiaali- ja terveystalvelujen palveluhankintoihin. Säännöissä esitetyt tavoitteet sosiaali- ja terveystalvelujen toteuttamiselle ovat sinänsä kannatettavia. Akava pitää hyvänä, että sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnoissa hankintayksikön tulee soveltaa pakollisia poissulkemisperusteita (80 §).

Olisi loogisesti perusteltua ulottaa pakolliset poissulkemisperusteet myös muihin kansallisiin hankintoihin.

Sidosyksikön toimintaa koskevat vaatimukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sidosyksikkö saisi harjoittaa liiketoiminnastaan enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa (15 §). Raja on tiukempi kuin hankintadirektiivin sallima 20 %:n raja ja tiukempi kuin työryhmän mietinnössään esittämä 10 % raja. Rajaus hankaloittaa monien hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen toimintaa. Akava olisi pitänyt käytännöllisistä näkökulmista perustellumpana pitäytyä työryhmän mietinnössään esittämässä 10 % rajassa. Akava pitää myös tärkeänä, että erityisesti valtion keskushallinnon sidosyksiköille sallitaan rajoitetusti toiminta myös muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa joiden määräysvallassa se on. Suomessa kansallisiin intresseihin liittyviä tarpeita esiintyy esimerkiksi tieteellisessä laskennassa.

Tarjousten valintaperuste: laadun huomioiminen

Hallituksen esityksessä esitetään tarjousten valintaperusteen muuttamista siten, että jatkossa tarjouksen valintaperusteena olisi aina hankintayksikön valinnan mukaan halvin hinta, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu (93 §). Valinta perusteiden välillä olisi työryhmän esityksen mukaan aina hankintayksikön omassa harkinnassa. Työryhmän esittämässä muodossa säännös tarkoittaa sitä, että suurin osa hankintayksiköistä käyttänee pääasiallisesti vain halvimman hinnan kriteeriä sen tuottaman yksinkertaisen hankintaprosessin vuoksi. Tarjousten valintaperustetta koskeva sääntely on sama kansallisissa hankinnoissa sekä sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnoissa.

Laadun merkitystä on pyritty korostamaan sillä, että hankintayksiköille asetetaan perusteluvollisuus halvimman hinnan kriteerin käyttämisestä muissa kuin tavarahankinnoissa. Perusteluvollisuudella ei liene kuitenkaan merkittävää vaikutusta laadun huomioimiseen hankintakriteerinä. Akava pitäisi parempana ratkaisuna edullisten kustannusten tai hinta-laatu -suhteen asettamista pakolliseksi hankintakriteeriksi palveluissa, joissa yhteiskunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat usein merkittäviä.

Akava pitää ongelmallisena sitä, että säännöksessä (93.3 §) mahdollistetaan ns. käänteisen kilpailutuksen käyttäminen, jossa hankintayksikkö määrittelee hinnan tai kustannukset, jotka se on valmis maksamaan valitulle toimittajille. Tarjoajien välinen kilpailu käydään tällöin yksinomaan laatuun liittyvillä perusteilla. Käytäntö on erityisen ongelmallinen liiketoiminnan alueilla, joissa julkisella hankintayksiköllä on hankintamonopoli. Tällöin julkisen hankinnan kohteena olevan

palvelun hinnanmuodostus ei tapahdu kilpailluilla markkinoilla vaan hallintopäätöksenä.

Myönteistä on se, että jatkossa hankintayksikkö voi, käyttäessään hinta-laatusuhdetta perusteena, asettaa säännöksen perustelujen mukaan hinta-laatusuhteeseen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Lisäksi hankintayksiköille annetaan mahdollisuus ottaa huomioon hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön pätevyyden ja kokemuksen sekä henkilöstön organisoinnin, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisessa. Myönteistä on myös elinkaarikustannusten huomioimisen mahdollistaminen (95 §) siten, että hankintayksiköt voivat huomioida tarjousvertailussa hankinnan vaikutuksia myös laajemmin kuin pelkän hankintakustannuksen osalta.

Ehdokkaiden tai tarjoajien valinta ja soveltuvuus

Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevia vaatimuksia hallituksen esityksessä pyritään uudistamaan siten, että ehdokkailta tai tarjoajilta vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto voisi esityksen mukaan olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoiden arvon suuruinen (85.2 §). Tällä pyritään mahdollistamaan yrittäjien ja pienten yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin. Uudistuksen tehoa vähentää jonkin verran kuitenkin se, että hankintayksikkö voi asettaa vähimmäisliikevaihtoa koskevan vaatimuksen myös paljon korkeammalle, jos tälle voidaan vain esittää perusteltu syy. Syitä voisivat olla esimerkiksi hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyvät suuret riskit tai se, että hankinnan toteuttaminen on ratkaisevan tärkeää esimerkiksi sen vuoksi, että se on välttämätön edellytys muiden hankintasopimusten toteuttamiselle. Akava pitää uudistusta kuitenkin myönteisenä.

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lain pakollisiin poissulkemisperusteisiin lisättäisiin rikoslain 47 luvussa tarkoitettuja työrikoksia (80 §). Akava pitää ehdotettua uutta lisäystä työrikosten sisällyttämisestä pakollisiksi poissulkemisperusteiksi kannatettavana. Pakollisten poissulkemisperusteiden tehoa heikentää kuitenkin se, että alihankinnan osalta mahdollisia poissulkemisperusteita hankintayksiköllä ei ole ehdotuksen mukaan velvollisuutta tarkistaa (78 §). Työryhmän esityksessä ei ole riittävällä tavalla pyritty varmistamaan, että kaikissa julkisissa hankinnoissa hankintayksiköt velvoittaisivat toimittajat noudattamaan direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita.

Yrittäjien ja pienten yritysten aseman huomioiminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hankintayksikölle asetettavan perusteluvelvollisuuden EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jakamatta jättämiselle (75 §). Perusteluvelvollisuuden vaikutus jäänee kuitenkin vaatimattomaksi ja perusteluvelvollisuudesta muodostuu lähinnä muodollinen vaatimus, sillä muutoksenhaussa markkinaoikeudessa siihen liittyvät valitukset on rajattu valitusoikeuden ulkopuolelle (146.2 §).

Yrittäjien ja pienten yritysten kannalta myönteistä on edellä käsitelty vähimmäisliikevaihtorajaa koskeva sääntely, kansallisten hankintojen menettelyn keventäminen sekä hankintayksikön mahdollisuuksien rajoittaminen koskien tarjoajien soveltuvuutta koskevien selvitysten toimittamista tarjouskilpailun aikana. Akava pitää muutoksia tärkeinä.

Hankintojen valvonta

Hallituksen esityksessä hankintojen valvonta esitetään toteutettavaksi nykyisen valvontajärjestelmän puitteissa, joka täyttää uuden hankintadirektiivin vaatimukset. Esityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoisi hankintalainsäädännön noudattamista erityisesti suoramarkintojen eli kilpailuttamatta jätettyjen hankintojen osalta. Valvonnan painottaminen lainvastaisiin suoramarkintoihin rajaa valvonnan painopisteen ulkopuolelle monia epäterveen kilpailun muotoja. Akava pitää tärkeänä, että kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan painopistettä muokataan laajemmaksi. Valvonnan tehostamista olennaisempaa kuitenkin olisi lisätä hankintayksiköiden osaamista ja resursseja, jotta asianmukaiset, tasapuoliset ja syrjimättömät hankintamenettelyt voitaisiin turvata käytännössä.

Akava ry:n puolesta

Vesa Vuorenkoski
lakimies