

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

14.9.2016

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
Asiantuntijakuuleminen 15.9. klo 10.00

HE 108/2016 vp eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

SAK:n yleiset lähtökohdat hankintalakiin

Hankintadirektiivien uudistamisessa SAK:lle on ollut alusta asti tärkeää se, että niiden voimaansaattamista koskevaan lainsäädäntöön sisältyy selkeästi yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden edistäminen. Uudistuksella on varmistettava julkisyhteisöjen palvelujen laadun, ympäristön suojelun ja erityisesti työelämän kehittämisen ja kohtuullisten työehtojen turvaamisen periaate sekä näiden periaatteiden toteutuminen.

Sosiaali- ja terveystalouden (sote-palvelut) osalta SAK:n lähtökohta on se, että ne soveltuvat huonosti hankintalain piiriin, sillä se on laadittu ensisijaisesti säätelemään myyjän ja ostajan välistä suhdetta. Tästä syystä liian usein jää huomiomatta, että sosiaali- ja terveystalouden palvelut ovat peruspalveluja ja niiden ensisijainen tehtävä on turvata ihmisten tasaveroiset mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan toimintaan täysivaltaisina jäseninä.

Hoiva-alapalvelujen kilpailutus on keskittänyt toiminnan pääomasijoittajien omistamille kansainvälisille suuryrityksille sekä korostanut hinnan merkitystä laadun kustannuksella.

Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttaminen on lisääntynyt viime vuosina voimakkaasti. Samalla hoiva-alan palvelut ovat keskittyneet nimenomaan pääomasijoittajien omistamille suuryrityksille. Näistä suurimmalla viidellä on jo nyt huomattava osuus markkinoista ja niiden ilmoittama tavoite on 50 %:n markkinaosuus vuoteen 2023 mennessä.

Toinen myös sote-palveluiden kilpailuttamisen mukanaan tuoma trendi on ollut se, että hinta on usein syrjäyttänyt laadun. Sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen ja TEM:n selvitysten mukaan kilpailutuksissa halvin hinta ja palvelun hinnoitteluperusteet ovat usein ratkaisevia valintatekijöitä ja hintaa korostetaan myös silloin, kun valintaperusteeksi on ilmoitettu kokonaistaloudellinen edullisuus. Kun sote- palvelut on otettu kilpailutuksen piiriin, on syntynyt laajoja palvelupaketteja, jotka eivät ole vastanneet täsmällisesti kenenkään tarpeisiin vaan olleet sekä ali- että ylipalvelua. Tällainen kehitys ei ole toivottava palvelua sitä tarvitsevan kuntalaisen eikä veronmaksajan näkökulmasta. Laadulliset kilpailutekijät pitäisi ottaa uudessa hankintalainissa huomattavasti paremmin huomioon, jotta tilanne saadaan muutettua paremmaksi.

Hinta-laatusuhde ainoaksi hankintojen valintakriteeriksi

SAK:n mielestä hinta-laatu –suhteen pitäisi olla ehdottomasti hankintalain ainoa valintaperuste niin sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa kuten myös vähintäänkin muissa palveluissa sekä rakennusurakoissa.

Hankintadirektiiveissä jäsenmaille on annettu mahdollisuus ottaa hinta-laatusuhde hankintojen ainoaksi valintaperusteeksi. Ns. klassinen hankintadirektiivi (2014/24/EU) painottaa sitä, että laadun pitäisi korostua julkisissa hankinnoissa nykykäytäntöä enemmän. Direktiivin 67 artiklassa säädetään kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous johtavaksi valintaperusteeksi. Näin halvin hinta tai kustannus ei direktiivin mukaan voi olla ainoa vertailuperuste, vaan halvimman hinnan/kustannuksen lisäksi on vertailtava aina valintaa tehdessä myös laatutekijöitä.

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

14.9.2016

Direktiivin 67 artiklaa ei ole kuitenkaan esitetty hallituksen esityksessä toimeenpantavaksi täysimääräisesti, vaan halvin hinta / kustannus esitetään edelleen tasavertaiseksi vaihtoehdoksi parhaan hinta-laatusuhteen rinnalla. Pykälässä 93 Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta, ehdotetaan pelkän hintakilpailutusmahdollisuuden säilyttämistä sillä edellytyksellä, että se perusteltaisiin erikseen hankinta-asiakirjoissa. Pykälässä todetaan, että:

”Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatu-suhteeltaan paras. Jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on kerrottava tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa.”

Hankintapäätöksiä tehtäessä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjoajan valitsemisesta hinta-laatu-suhteella pitää tehdä uudessa hankintalaissa selkeästi johtava kriteeri niin EU- kynnysarvot ylittävien, kansallisten, sosiaali- ja terveyspalvelujen kuin julkisten käyttöoikeussopimushankintojenkin osalta. Käytännössä pykälästä olisi poistettava viittaus voittavaan tarjoukseen, joka on hinnaltaan halvin tai kustannuksiltaan edullisin ainakin muiden kuin tavarahankintojen osalta.

Lisäksi esityksen mukaan hankintayksikkö:

”...voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- ja sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin tai teknisiin ansioihin...kuten esteettömyyteen tai henkilöstön pätevyyteen ja kokemukseen.”

Säännös ei olisi hankintayksiköitä velvoittavaa, vaikka ne joutuisivatkin perustelemaan pelkän hinnan käytön palvelu- ja rakennusurakoiden osalta. Tämä ei ole hyväksyttävissä. Laadun huomioimisesta vertailuperusteena olisi tehtävä hankintayksiköille velvoittavaa. Yllä alleviivattu sana ”voi” olisi muutettava sanaksi ”pitää”..

Hallituksen esityksen muotoilu ei vahvistaisi laadun merkitystä hankinnoissa eikä vastaa direktiiviä, sillä sosiaalilausekkeen noudattamisen jättämisen pitäisi johtaa lähtökohtaisesti tarjouksen ja tarjoajan hylkäämiseen tai hankintasopimuksen purkamiseen. Ongelma on myös se, että esitykseen kirjattua hankintayksiköitä koskevaa perusteluvaihtetta halvimman hinnan käytöstä ei voi riitauttaa. Perusteluille ei ole myöskään asetettu mitään kriteerejä. Tämä tekisi lain kiertämisestä helppoa.

Alihankkijoiden poissulkua koskeva säännös sisällytettävä sote- palveluja koskevaan säätelyyn ja tehtävä hankintayksiköitä velvoittavaksi

Julkisia hankintoja koskevassa lakiesityksessä lähdetään siitä, että sote- palveluiden osalta ei tarvittaisi lainkaan yleisien säännösten 77 ja 78 §:liä, joka säätävät alihankinnasta. 78 §:ssä todetaan, että hankintayksikkö voi tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkuperusteiksi 80 tai 81 § nojalla. Jos alihankkijaa koskee jokin pa-

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

14.9.2016

kollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa koskee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla.

Esitys ei ole velvoittava. Jos se menee tällaisenaan läpi, se tarkoittaa muun muassa sitä, että hankintayksiköillä ei ole velvoitetta selvittää muidenkaan kuin sote- hankkeiden osalta alihankkijaa, joka on rikkonut pakollisia poissulkuperusteita. Näitä perusteita ovat muun muassa lahjuksen antaminen, järjestäytyneen rikollisliigan toimintaan osallistuminen, ihmiskauppa, törkeä veropetos, lahjominen elinkeinotoiminnassa, rahanpesu ja työaika-suojelurikkomusrikos. Selvitysvelvoitetta koskeva puute koskee siis hallituksen esityksessä kaikkia hankkeita. Sote- palvelujen osalta alihankintapykälää ei ole ollenkaan.

Vaikka SAK kannattaa hankintalain yksinkertaistamista ja joustojen lisäämistä niin hankintayksiköille kuin tarjoajille, on tarjoajan soveltuvuutta ja poissulkemista koskeva lainsäädäntöesitys mm. alihankinnan poissulkemista koskevin osin liian niukka ja joustava. Pykälästä olisi tehtävä velvoittava ja se olisi lisättävä myös mm. sote- hankintoja koskevaan säädöstöön. Tällaisenaan esitys mahdollistaa harmaan talouden lisääntymisen, mikä ei voi olla lainsäätäjän tarkoitus. Lisäksi esitys voi lisätä markkinaoikeuteen vietävien tapausten määrää.

Edellä olevan perusteella SAK esittää, että alihankintaa koskeva 78 § muutetaan hankintayksiköitä velvoittaviksi ja lisätään myös sote-palveluja koskevaan säädöstöön. Näin torjuttaisiin tehokkaammin harmaata taloutta ja pidettäisiin varmemmin markkinaoikeuteen vietävien tapausten määrä kurissa.

Sidosyksikön toimintaa koskevat vaatimukset mietinnön mukaisiksi

Hallituksen esityksessä 15 § Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä sekä 16 § Hankinnat toiselta hankintayksiköltä ensimmäisessä momentissa ehdotetaan, että sidosyksikkö saisi harjoittaa liiketoiminnastaan enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Raja on tiukempi kuin työryhmän mietinnössään esittämä 10 % raja ja hankintadirektiivin sallima 20 %:n raja. Hallituksen esitys poikkeaaakin huomattavasti direktiivin esityksestä.

Jos hankintayksiköt haluavat poiketa esityksen 5%:n rajasta, lisääntyy niiden hallinnollinen taakka verrattuna kohtuullisen hyvin toimivaan nykykäytäntöön. Hallituksen esityksen 16 § Hankinnat toiselta hankintayksiköltä 2 momentin mukaan 1 momentissa esitetty prosenttiosuus on silloin 10, kun yhteistyön piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole markkinaehtoista toimintaa. Hankintayksiköiden pitää todistaa tämä julkaisemalla yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen suunnitellusta tuottamisesta muille kuin sopimuksen osapuolia varten 53 pykälän 3 momentissa tarkoitetun avoimuusilmoitus. Lisäksi 16 § 3 momentissa todetaan, että 1 momentissa tarkoitettua palvelujen tuottamista koskevaa prosentuaalista rajausta ei sovelleta silloin, kun muita sopimuksen osapuolia varten toteutettujen yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa. Kumpakaakaan näistä momenteista ei ole nykyisessä hankintalaissa.

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

14.9.2016

SAK pitääkin perustellumpana pitäytyä sidosyksiköiden toimintaa käsittelevien julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lakiesityksen 15 Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä ja 16 Hankinnat toiselta hankintayksiköltä pykälien osalta työryhmän mietinnössä esitetystä muodosta, 10%:ssa ilman eurorajaa.

Palvelun käyttäjien kuuleminen ja tarpeiden huomioiminen on onnistuneen sote- hankinnan perusta

Sosiaali- ja terveystalvaeluita sekä muita erityistalvaeluita käsitellään hankintamenettelyä koskevan lakiesityksen 107 -115 §:ssä.

Edes teknisesti onnistunut hinta-laatu valintaperustein tehty sote- hankinta ei varmista automaattisesti laadun toteutumista. Olennaista on myös palvelun käyttäjien kuuleminen ja heidän näkemystensä ja tarpeidensa huomioon ottaminen jo hankintojen valmisteluvaiheessa. Onkin positiivista, että uudessa hankintalakiehdotuksessa 108 § Palvelujen käyttäjien tarpeen huomioon ottaminen hankinnoissa asiakkaan aseman huomioimisen merkitys kilpailutuksessa tuodaan selkeästi esiin. Toivottavasti tämä saa hankintayksiköt muuttamaan nykykäytäntöjä siten, että asiakasosallisuus, asiakkaan tarpeet ja tahto huomioidaan hankinnoissa nykyistä huomattavasti paremmin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry