

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokuntakunta
MmV@eduskunta.fi

Maa- ja metsätalousvaliokunta torstai 29.9.2016 klo 10:00 / HE 108/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ UUDEKSI HANKINTALAIKSI

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi hankintalaiksi (HE 108/2016 vp). Suomen Yrittäjät (SY) esittää lausuntonaan seuraavan:

Tiivistelmä

- Esitys on lähtökohtaisesti kannatettava. Se tehostaa julkisten varojen käyttöä pitämällä kilpailuttamisvelvoitteen melko laajana.
- Uusi direktiivitavoite pk-yritysten paremmasta mukaanpääsystä toteutuu mielestämme hyvin, kun kansallisten hankintojen sääntely kevenee ja hankinnat tulee jakaa pienempiin osiin.
- Joustava uusi lainsäädäntö painottaa laatua. Keinoksi on perustellusti valittu velvoittavan sääntelyn sijaan antaa hankintayksikölle harkintavaltaa painottaen haluttuja laatu-tekijöitä. Velvoittavuus voisi johtaa samoihin ongelmiin kuin nykytilassa on törmätty: monimutkaiset säännöt ja prosessin riitautusten pelko, mistä seuraa kilpailuttaminen niin harvoin kuin mahdollista.
- Esitys sidosyksikkösääntelyksi jättää yhä jonkin verran julkissektorille tilaa toimia markkinoilla, mutta samalla säilyttää yksinoikeutensa myydä omistajalleen ilman kilpailutusta. SY kannattaa ensisijaisesti nollatoleranssia, mutta esityksen rajat 5 % ja 500 000 euroa pitkin siirtymäaikaan koineen ovat oikeansuuntaisia.
- Kynnysarvoja korotetaan liian suuriksi. Tämä vahvistaa sitä toimintatapaa, että pienemmät hankinnat tapahtuvat muutoin kuin avoimesti ja syrjimättömästi. Alhaisemmat kynnysarvot tukisivat myös hallinnollista tehokkuutta, kun pienemmätkin hankinnat olisivat Hilma-järjestelmässä lakivelvoitteen johdosta. Tarjouspyyntöihin vastaaminen rutinoituisi käsityksemme mukaan näin nopeammin.
- Myönteistä on myös uusi hankintojen valvontatehtävä KKV:lle, sekä hankintaneuvonnan laajentaminen. Yhdessä nämä kannustavat parem-

man hankinnan kulttuuriin, jossa hankinnoista keskustellaan ennen hankintailmoitusta, eikä vasta hankintapäätöksen jälkeen.

Esityksen merkittävimmät kohdat

Hankintadirektiivien uudistustavoitteet ja niiden implementointi Suomessa

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

Tehdyt ehdotukset EU-direktiivien toteuttamiseksi Suomen lainsäädännössä vastaavat pitkälti Suomen Yrittäjien käsityksiä. Useimmat direktiivisäännökset on toteutettava lainsäädännössämme sellaisenaan, joten liikkumavaraa on vähän. On hyvä, että kansallisessa sääntelyssämme on valittu joustavin mahdollinen toteutustapa.

Kommentoimme seuraavassa erikseen keskeisimpiä hankintadirektiiveihin liittyviä yksittäisiä säännösmuutoksia.

Hankintojen jakaminen osiin

Tärkein pk-yritysten mukaanpääsyn parantamiseen tähtäävästä direktiivimuutoksista on velvoite jakaa kaikki EU-hankinnat osiin. Velvoite on periaatteellinen, mutta päätös jättää hankinta jakamatta on aina erikseen perusteltava. Direktiivi sallii kansallisen ratkaisun, joka olisi säättänyt jakamisvelvoitteen pakolliseksi.

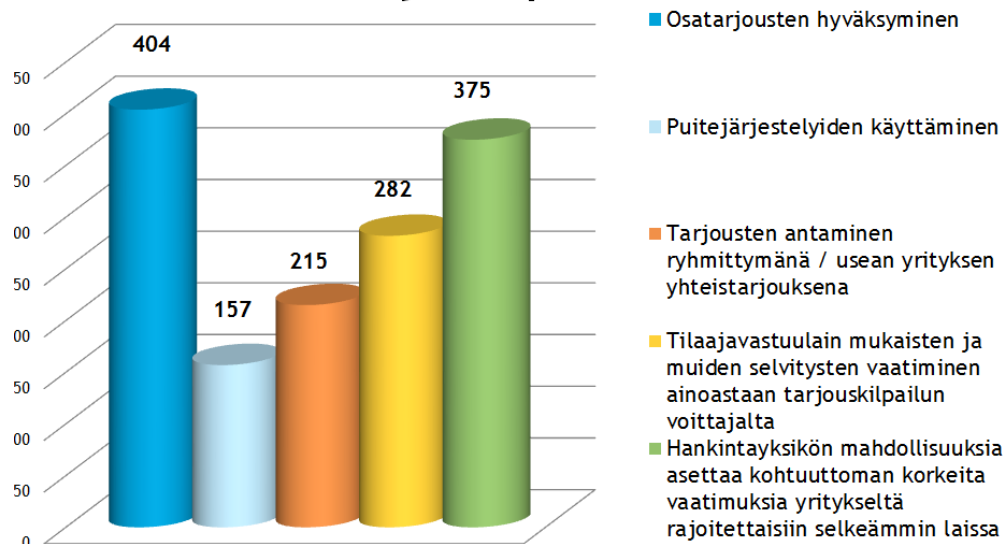
Jäsenistömme pitää osittamisvelvoitetta hyvin merkityksellisenä. Samalla on kuitenkin niin, että pk-yritykset ovat pääasiassa kiinnostuneita pienemmistä, EU-kynnysarvot alittavista muutaman kymmenen tuhannen euron hankinnoista. Siten vain EU-hankintoja koskeva osittamisvelvoite ei välttämättä auta pk-yrityksiä laajasti.

Pieni huoli myös on, ohjautuvatko hankintayksiköt pohtimaan, kuinka perustella jakamatta jättäminen sen sijaan, että pohdittaisiin osittamisen toteuttamistapaa. Tätä ongelmaa ehkäisee ja hoitaa lakiesitykseen sisältyvä julkisrahoitteinen hankintojen neuvonta. Neuvonta muuttaa hankintakulttuuria ennakoitseen vuoropuheluun painottuvaksi. Tästä olemme saaneet hyviä kokemuksia hankinta-asiamiesverkostomme toiminnan kautta.

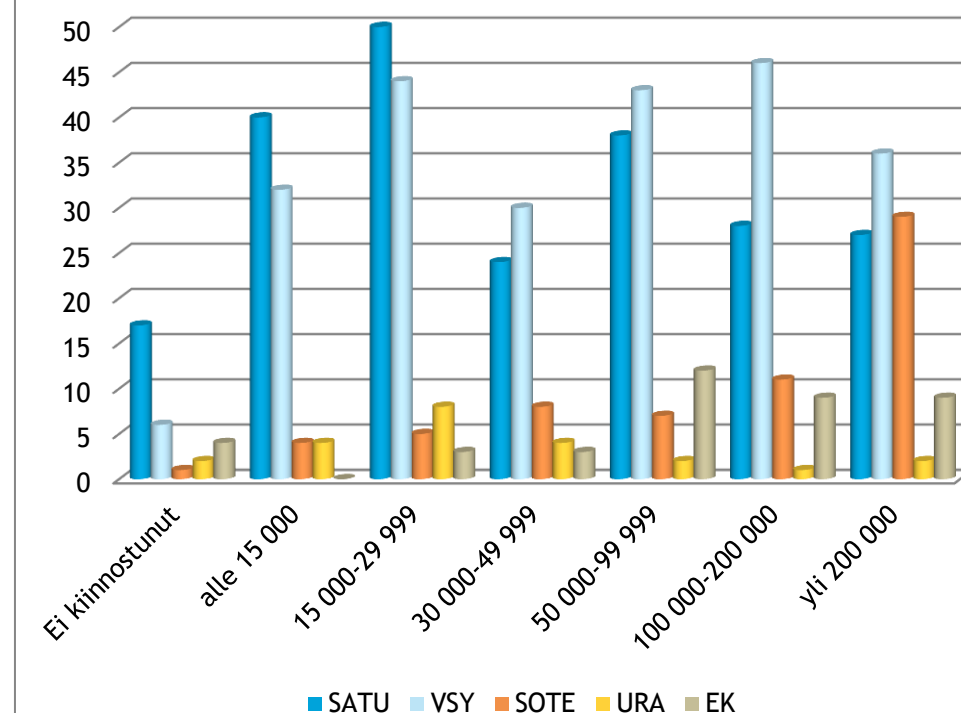
Lakiesityksen lähetekeskustelussa 7.9. mainittiin halu varmistaa juuri pienempien yritysten mukaanpääsy. Tehokkaimmin tähän päästäisiin laajentamalla esitykseen kirjattua osittamisvelvoitetta. Kun yhden suuremman palveluntuottajan sijaan kilpailutuksessa valitaan useita, saadaan samalla referenssejä useammasta palveluntuottajasta. Saatua kokemusta voidaan hyödyntää seuraavassa kilpailutuksessa tai option käyttöä pohdittaessa.

Kuvat alla TEM-selvityksestä 54/2015, *Pk-yritysten kokemukset ja näkemykset julkisista hankinnoista*:

Vaikuttaisivatko seuraavat toimenpiteet positiivisesti pk-yritysten osallistumiseen tarjouskilpailuihin



Minkä kokoisista julkisista hankinnoista yritys on ensisijaisesti kiinnostunut (1.000 €)



TEM-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.

Perusteluvollisuus jakamatta jättämisestä on hankintakohtainen, mikä on myös direktiivin ajatuksena. Direktiivin johdannossa mainittuja hyväksyttäviä perusteluita voivat olla kilpailun rajoittuminen, sopimuksen käyminen teknisesti liian vaikeaksi tai liian kalliiksi sekä ylimääräisestä koordinaatiotarpeesta aiheutuva sopimuksen asianmukaisen toteuttamisen vaarantuminen. Jakamatta jättämisen perustelut voidaan esimerkkien valossa määritellä vasta silloin, kun yksittäisen hankinnan olosuhteet ovat tiedossa. Tämä osaltaan kannustaa markkinakartoitukseen ja vuoropuheluun ennen hankintaa, mikä on hyvä asia.

Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan lainsäädäntö on kehitysmässä oikeaan suuntaan, kun hankintojen jakamisen tärkeyttä korostetaan. Hankintojen jakaminen osiin edistää 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 suhtautua myönteisesti hankintojen jakamiseen ja kehittää osaamistaan sen mukaisesti. Hankintayksikkökohtaiset strategiat sekä niistä johdettu ohjeistus ja käytännön toimintatavat ovat tärkeässä roolissa, kun julkisen sektorin hankintapolitiikkaa kehitetään pk-yrityksystävällisesti.

Taloudellisia resursseja koskevat vaatimukset

Esityksen 85 §:ssä todetaan direktiivin 58 artiklan mukaisesti, että tarjoajiin voidaan kohdistaa vaatimuksia, jotka liittyvät ammattitoiminnan harjoittamiskelpoisuuteen, taloudelliseen tilanteeseen ja ammatilliseen pätevyyteen. Kaikkien vaatimusten on oltava suhteellisia hankinnan kokoon nähden. Direktiivissä säädetään uutena rajoituksena, että tarjoajalta vaadittava liikevaihto voi olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen. Tarkoitus suojata tällä ratkaisulla pk-yrityksiä kohtuuttomilta taloudellisilta vaatimuksilta ilmenee direktiivin johdannon 83 kohdasta.

Suomen Yrittäjät katsoo liikevaihdon määrää koskevan rajoituksen perustelluksi. Säännösehdotus on myös herättänyt huolta siitä, aiotaanko jatkossa kategorisesti edellyttää kaikilta tarjoajilta kaksinkertaista liikevaihtoa verrattuna hankinnan arvoon. Siksi olisi myönteistä todeta myös valiokunnan lausunnossa, ettei liikevaihtosedellytys ole milloinkaan pakollinen. Liikevaihtoa koskevia vaatimuksia tulisi ylipäätään käyttää vain hankinnoissa, joissa toimittajilta on perusteltua syytä edellyttää erityistä taloudellista vakautta. Muuten uusien yritysten on erittäin vaikeaa päästä osallistumaan julkisiin hankintoihin, jolloin menetetään mahdollisuus tärkeään referenssiin.

Puitejärjestelyjä käytetään yleisesti hankintatapana. Elintarvikehankinnoista onnistuneita kokemuksia ovat esimerkiksi asumispalveluiden osalta sellaiset, joissa sopimustoimittajaksi pääsee, vaikka täysi kapasiteetti olisi vielä sopimuskauden alussa valmiina. Tällaisia kokemuksia syntyy esimerkiksi lähiruoasta siten, että hankinta jaetaan yksikkö- ja tuoteryhmäkohtaisiin pieniin osiin (yksittäisten koulujen ja raaka-aineiden tasolle). Samalla sallitaan tarjota vain yhteen, pieneenkin osaan, ja tietoisesti valitaan ns. ensisijaiset ja toissijaiset toimittajat. Vähimmäisliikevaihtovaatimus voi toimia päinvastoin.

Mikäli liikevaihtovaatimusta kuitenkin halutaan puitejärjestelyissä käyttää, olisi tarkoituksenmukaista, että liikevaihtovaatimus laskettaisiin esimerkiksi toimittajien määrän mukaisesti jaettuna eikä koko puitesopimuksen arvon perus-

teella. Myös sopimuksen vuosittainen arvo olisi koko sopimuskauden mukaan laskettua arvoa parempi viite liikevaihtovaatimukselle.

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). Hallitus esittää Suomessa käyttöön otettavaksi rajat 5 % ja 500 000 euroa, sekä pitkiä siirtymäaikoja: Sote-palveluihin em. prosentti- ja eurorajoja alettaisiin soveltaa vasta 2022, ja muihin hankintoihin vuonna 2019. Ennen siirtymäajan päättymistä sovelletaan EU-oikeuskäytännöstä johtuvaa noin 10 % rajaa.

Suomen Yrittäjät kannattaa mahdollisimman alhaisia ulosmyyntirajoja. Direktiivin vähimmäistasoa tiukempi sääntely on Suomessa tarpeellinen, jotta vähennetään julkissektorin nauttimaa etumatkaa yksityiseen toimijaan nähden kilpailtaessa julkisista asiakkuuksista.

Suomen Yrittäjien peruslinja on, että julkisen sektorin keskinäisen yhteistyön salliminen vailla velvollisuutta kilpailuttaa ostoja heikentäisi merkittävästi pk-yritysten asemaa markkinoilla. Siksi tällainen sääntely olisi ristiriidassa pienten ja keskisuurten aseman parantamiseen tähtäävän direktiivin tavoitteen kanssa.

Suomen Yrittäjien mielestä ulosmyynnin osalta sääntelyn olisi lähdettävä siitä, että sidosyksikköhankinnat on avattava kilpailulle heti, kun myydään muille kuin omistajille. Sallittuna ulosmyyntinä voidaan pitää vain vähäistä ja tilapäistä toimintaa markkinoilla (vrt. kuntalain 126 §:n yhtiöittämisvelvoite). On huomattava, että ulosmyynnin raja ei lainkaan estä laajamittaisempaa toimintaa markkinoilla, vaan pelkästään edellyttää sidosyksikköostojen kilpailuttamista.

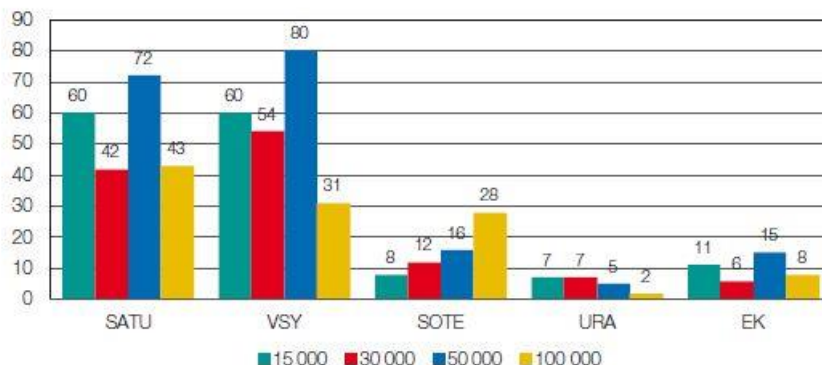
Markkinoille meno tai sieltä vetäytyminen ovat aina sidosyksikön omistajaohjauksessa päätettäviä asioita. Mielestämme on lähtökohtaisesti huonoa ohjausta edellyttää vetäytymistä, jos siitä tiedetään seuraavan palvelutason heikkenemistä tai hinnannousua. Viisaampaa on kilpailuttaa palveluja silloinkin, kun laki ei siihen suoraan velvoita. Kuntapäätäjän tulee ensisijaisesti olla kiinnostunut palvelun tasosta ja kustannustehokkuudesta - ei siitä, miten kilpailutusta voisi vältellä.

Kynnysarvot

Suomen Yrittäjät katsoo, että kynnysarvoihin esitettävät korotukset ovat liian suuria. Selvityksessä *Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa* (TEM 54/2014) kysyttiin, minkä tasoinen kynnysarvo olisi toimivien yrityksille¹:

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

KYSYMYKS 23. HANKINTALAISSA SÄÄDETTY KANSALLINEN KYNNYSSARVO, TAVARA- JA PALVELUHANKINNOILLE, ON TÄLLÄ HETKELLÄ 30 000 EUR. HANKINTALAKI TULLAAN UUDISTAMAAN JA KYNNYSSARVOA SAATETAAN MUUTTA. MITÄ PIDÄTTE TOIMIVAMPANA KYNNYSSARVONA TAVARA- JA PALVELUHANKINNOILLE (EUR)?



Kysymykseen vastanneista 567 yrityksestä kannanotot toimivimpaan kynnysarvoon liittyen jakaantuu seuraavasti:

- 15.000 € toimivin kynnysarvo 146 (25,7 %),
- 30.000 € toimivin kynnysarvo 121 (21,3 %),
- 50.000 € toimivin kynnysarvo 188 (33,2 %),
- 100.000 € toimivin kynnysarvo 112 (19,7 %)

Enemmistö vastaajista piti kynnysarvoa 50 000 € sopivana. 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.

Matalat kynnysarvot tukisivat julkisten varojen tehokasta käyttöä ja parantaisivat pääministeri Sipilän hallitusohjelman linjauksen mukaisesti pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia hankintaprosesseihin. Kun kilpailutus on pääsääntö, menettelyt rutinoituvat ja hallintotaakan kokemus kevenee. Lisäksi avoin kilpailutus tuo läpinäkyvyyttä laatukriteereihin.

Korostamme, että kynnysarvojen korottamisella on laajakantoisia vaikutuksia koko järjestelmään. Avoimuus hankinnoissa ei ole riittävästi toteutunut pienhankinnoissa, kertoo se jäsentemme havainto, että julkisesti kilpailutettavat hankinnat koetaan jatkuvasti liian isoiksi. Ratkaisumme on velvoite myös pienempiarvoisten hankintojen avoimeen kilpailuttamiseen - alhaisten kynnysarvojen kautta.

Joitakin yksityiskohtaisia huomioita

Korostamme, että hankintadirektiivin tärkein yleinen tavoite on julkisten varojen tehokas käyttäminen. Poikkeukset kilpailuttamisvelvoitteisiin ovat omiaan vähentämään lainsäädännön vaikuttavuutta ja markkinoiden toimivuutta. Siten kaikkien poikkeusten tulee olla paitsi erittäin painavasti perusteltuja, myös tiukasti rajattuja ja selkeästi määriteltyjä. Poikkeuksiin tulee mielestämme suhtautua pidättyvästi, ja kilpailuttamisvelvoitteen tulee olla laaja.

Poikkeukset soveltamisalasta ja ensihoito

Esitetyn hankintalain soveltamisalaa koskevien poikkeusten yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle oltaisiin vastoin mietintövaiheen esitystä rajaamassa kiireellinen ensihoito- ja ensivastetoiminta (hankintalakiesityksen 9.1 §:n 11. kohta, terveydenhuoltolain 40 §). Lisäedellytyksenä ulkopuolelle jäämiselle on palveluntarjoajan luonne voittoa tavoittelemattomana järjestönä.

Toisin sanoen, esityksen mukaan kiireettömät (terveydenhuoltolain 73 §) potilassiirrot ovat hankintalain kilpailutusvelvoitteen piirissä - tarjosi niitä sitten voittoa tavoitteleva tai tavoittelematon taho. Muutos lakiesitykseen on sen perusteluiden mukaan tehty, koska kuntayhtymät ovat lausuntopalautteessaan kertoneet olevansa voittoa tavoittelemattomia. Lakiesityksessä on kuitenkin mielestämme oikein tunnistettu direktiivin varsin ahdas liikkumavara, ja jätetty kilpailutusvelvoitteen ulkopuolelle vain voittoa tavoittelemattomat järjestöt. Suomessa ei tietojemme mukaan ole voittoa tavoittelemattomia järjestöjä tuottamassa kiireellistä ensihoitoa, joten tämä näille myönnettävä poikkeus ei aiheuttane merkittävää kilpailuhäiriötä. Kuitenkin soveltamisalapoikkeusta ei ole syytä laajentaa jo yksin siksi, ettei hankintadirektiivi ei tätä mahdollista.

Laadun painottaminen hinnan edelle sekä ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat

EU-hankinnoissa korostuu laadun painottaminen ohi hinnan. Sama tapahtuu esimerkiksi sote-hankinnoissa lisäksi sitä kautta, että käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen on otettava huomioon sote-kilpailutuksissa (hankintalain 108 § perusteluineen). Puutteet alan erityislainsäädännön noudattamisessa voidaan ottaa poissulkemisperusteeksi. Tämä ohjaa hankintayksiköitä kiinnittämään huomioita laatuun.

Hankintalakiesitys on joustavin mahdollinen direktiivi huomioonottaen, ja antaa työkaluja luoda niitä tekijöitä painottavia hankintakäytäntöjä, kun hankintojen ohjauksella halutaan. Hankintalakiuudistuksen suuri linja kansallisissa hankinnoissa on vähentää velvoittava kansallinen sääntely minimiin.

Tulevaan sote- ja maakuntauudistuksen valmistautumista ja laadun mittaamista helpottavaa olisi luoda myös hankinnoissa toimintatapoja, joilla mahdollisimman monenlaiset palveluntuottajat voisivat päästä markkinoille jo nyt. Tämä voidaan saavuttaa palvelusetelikäytännöillä tai hankintojen osiin jakamisella sekä valitsemalla mahdollisimman monta tuottajaa. Näin myös varaudutaan kysyntähuippuihin sekä muihin yllättäviin palveluntarpeisiin.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Satu Grekin
kilpailuasioden päällikkö