



19.09.2016

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevasta lainsäädännöstä erityisesti kunta- ja maakuntavaikutuksien näkökulmasta

Valtiovarainministeriö lausuu ehdotuksesta seuraavaa:

Hankintalakiesitys perustuu pitkälti hankintadirektiiveihin. Näihin säännöksiin liittyvä kansallinen harkintavalta on hyvin pieni. Esityksessä on kuitenkin tehty joitain kansallisia ratkaisuja, joilla on lisävaikutuksia kuntiin ja tuleviin maakuntiin. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota erityisesti näihin kohtiin sekä kuvannut yleisesti, miten hankintakysymyksiin on kiinnitetty huomioita sote- ja maakuntauudistuksessa.

Sidosyksikköraajat

Kuntien ja maakuntauudistuksen valmistelun osalta tärkein kansallinen rajausta koskee sidosyksikön (inhouse-toiminta) rajausta. Sidosyksikkömääritelmä on kuntien ja tulevien maakuntien kannalta tärkeä määritelmä, koska kunnan tai maakunta voi hankkia palvelut sidosyksiköltään ilman kilpailua. Esityksen mukaan sidosyksikköasemassa olevan organisaation ulosmyynnin rajaksi on määriteltä 5 prosenttia liikevaihdosta ja korkeintaan 500 000 euroa. Direktiivi olisi mahdollistanut 20 prosentin ulosmyynnin eikä direktiivissä ole euromääräistä rajausta.

Käsiteltävä oleva esitys sidosyksikön ulosmyynnin rajaamisesta on muuttunut lainvalmistelun edetessä paljon. Sen vuoksi on valitettavaa, että tältä osin vaikutusarvio on puutteellinen. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä 29.4.2015 (TEM 37/2015) rajaksi asetettiin 10 prosenttia. Rajausta olisi vastannut nykyistä tulkintakäytäntöä ulosmyynnin rajoista. Valmistelussa valtiovarainministeriö kannatti direktiivin antaman liikkumavaran täysmääräistä hyväksikäyttämistä. Kuntien kannalta esitetty rajausta vaikuttaa niiden mahdollisuuksiin huolehtia muiden kuin omistajien palveluista ja tiukentaa nykyiseen tilannetta. Kunnallisten yhtiöiden ulosmyynti on ollut pääasiassa vähäistä mutta joillakin sektoreilla (palkka- ja taloushallinto, jätehuolto) esitys vaikeuttaa toimintaa ja heikentää palvelujen tehokasta järjestämistä.

Valitusoikeus

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen liittyy myös merkittävä valitusoikeuden laajentaminen. Mietinnössä (TEM 37/2015 s. 250) todetaan, ”että

myöskään lain 1,2 tai 107 §:ssä tarkoitetuista säännöksistä ei voisi valittaa markkinaoikeuteen, sillä kyseessä ovat suosituksenluonteiset ja yleistasoiset säännökset, joilla ei ole välitöntä merkitystä hankintamenettelyn syrjimättömyyteen". Nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä (146 §) rajaus on kuitenkin poistettu ja näin ollen valitusoikeus koskisi myös näitä tavoitteellisia säännöksiä. Tämä aiheuttaa tulkintaongelmaa kunnissa ja lisää oikeudellista epävarmuutta säännöksiä oikeudellisesta luonteesta. Tämä saattaa osaltaan johtaa sekä valitusten määrän huomattavaan kasvuun että markkinaoikeuden pahentuvaan jutturuuhkaan.

Vaikutukset erityisesti maakuntauudistukseen

Maakuntalakiuudistuksessa on otettu huomioon hankintalakilainsäädäntövalmistelu ja se on vaikuttanut myös useisiin uudistuksessa tehtyihin linjauksiin. Maakuntauudistuksessa on linjattu, että maakunnille perustetaan neljä yhteistä palvelukeskusta. Perustettavia palvelukeskuksia olisivat (maakuntalakiluonnoksen 126–129 §:t):

- yhteishankintojen palvelukeskus;
- toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus;
- talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus; sekä
- tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus).

Palvelukeskuksien palveluja voisivat käyttää vain maakunnat, niiden palvelulaitokset sekä markkinoilla toimimattomat yhtiöt. Nämä myös veloitettaisiin käyttämään niiden palveluja. Palvelukeskukset eivät saisi myydä palveluja muille. Linjauksen mukaan kunnat eivät voisi omistaa palvelukeskuksia ja siten palvelukeskukset eivät voisi olla kuntien sidosyksikkönä. Tällä linjauksella on merkittävä vaikutus kuntien nykyisiin palvelukeskusyhtiöihin. Useat kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat mm. perustaneet yhteisiä talous- ja palkkahallinnosta vastaavia yhtiöitä. Näiden osalta toimintamahdollisuudet supistuvat ja tällaisen toiminnan osalta on esimerkiksi palkanmaksun jatkuvuudesta huolehdittu siirtymäsäännöksellä. Siltä osin, kuin siirtyvillä lakisääteisillä kuntayhtymillä on osakkeita, nämä osakkeet siirtyvät ja lähtökohtaisesti yhteiset sidosyksiköt olisi mahdollista. Valtakunnallisen palvelukeskuksen käyttövelvoite vie kuitenkin mahdollisuuden käyttää näiden yhtiöiden palveluja tulevaisuudessa.

Palvelukeskuksien toimialaa on rajattu hankintalakisäännöksiä vuoksi. Palvelukeskukset eivät voisi tuottaa palveluja valinnanvapauden piirissä tai muille markkinoilla toimiville. Tähän linjaukseen on pitkälti vaikuttanut halu säilyttää palvelukeskuksien sidosyksikköasema ja toisaalta varmistaa kilpailuneutraalit markkinat julkis- ja yksityisomisteisen yhtiömuotoisen toiminnan osalta.

Maakuntauudistuksessa on haluttu parantaa hankintaosaamista ja tähän liittyy erityisesti yhteishankintojen palvelukeskuksen perustaminen. Yhteishankintojen palvelukeskuksen perustamisella on tarkoitus saada vahvistettua alueiden hankintaosaamista ja toisaalta saada volyymeisterä saatavat taloudelliset hyödyt. Yhteishankintayksikön perustaminen on vasta käynnistynyt. Tarkoituksena on, että se olisi hallinnoltaan kevyt ja määriteltyihin yhteishankintoihin ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluviin yhteishankintoihin keskittyvä yksikkö. Lisäksi se vastaisi maakuntien yhteisen hankinta-asiantuntijuuden kehittämisestä sekä hankintojen analyysitoiminnasta ja raportoinnista. Maakuntien hankintatoimintojen tehostamiseen ja tueksi saataisiin lisää alueet ylittävää koordinaatiota, strategista hankintayhteistyötä ja keskitettyä asiantuntijaosaamista. Yhteishankintojen palvelukeskuksen volyymit ja henkilöstö muodostuisivat pääosin erityisvastuualueiden hankintakeskusten volyymeisterä ja henkilöstöstä sekä yhteishankinnoiksi määriteltävistä hankinnoista.

Voimaanpanolakiluonnoksen 38 §:n mukaan valtio huolehtisi myös yhteishankintojen palvelukeskuksen perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Palvelukeskuksen osakkeet ja määräysvalta luovutettaisiin myöhemmin maakunnille. Yhteishankintojen palvelukeskus perustetaan alkuvaiheessa Hansel Oy:n tytäryhteisöksi. Palvelukeskuksen perustamisen virkamiesvalmistelu on juuri organisoitu.

Hallitusneuvos

Auli Valli-Lintu