

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Talousvaliokunta keskiviikko 5.10.2016 klo 11:00 / HE 108/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Lausunto hallituksen esityksestä uudeksi hankintalaiksi

Talousvaliokunta on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi hankintalaiksi (HE 108/2016 vp). Suomen Yrittäjät (SY) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tiivistelmä

- Esitys on kannatettava. Se tehostaa julkisten varojen käyttöä pitämällä kilpailuttamisvelvoitteen melko laajana.
- 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 painottaa haluttuja laatutekijöitä. Velvoittavuus voisi johtaa samoihin ongelmiin kuin nykytilassa on havaittu: monimutkaiset säännöt ja prosessin riitautusten pelko, mistä seuraa kilpailuttaminen niin harvoin kuin mahdollista.
- Esitys sidosyksikkösääntelyksi jättää yhä jonkin verran julkissektorille tilaa toimia markkinoilla, mutta säilyttää yksinoikeutensa myydä omistajalleen ilman kilpailutusta. SY kannattaa ensisijaisesti nollatoleranssia, mutta esityksen rajat 5 % ja 500 000 euroa 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.

Esityksen merkittävimmät kohdat

Hankintadirektiivien uudistustavoitteet ja niiden implementointi Suomessa

Direktiivi uudistuksen yksi uusi keskeinen tavoite oli pienten ja keskisuurten yritysten markkinoille pääsyn parantaminen. Konkreettisimmin tavoite näkyy

säännöksissä, jotka koskevat hankintojen jakamista osiin, sekä menettelyiden tehostamista ja taloudellisia voimavaroja koskevissa vaatimuksissa.

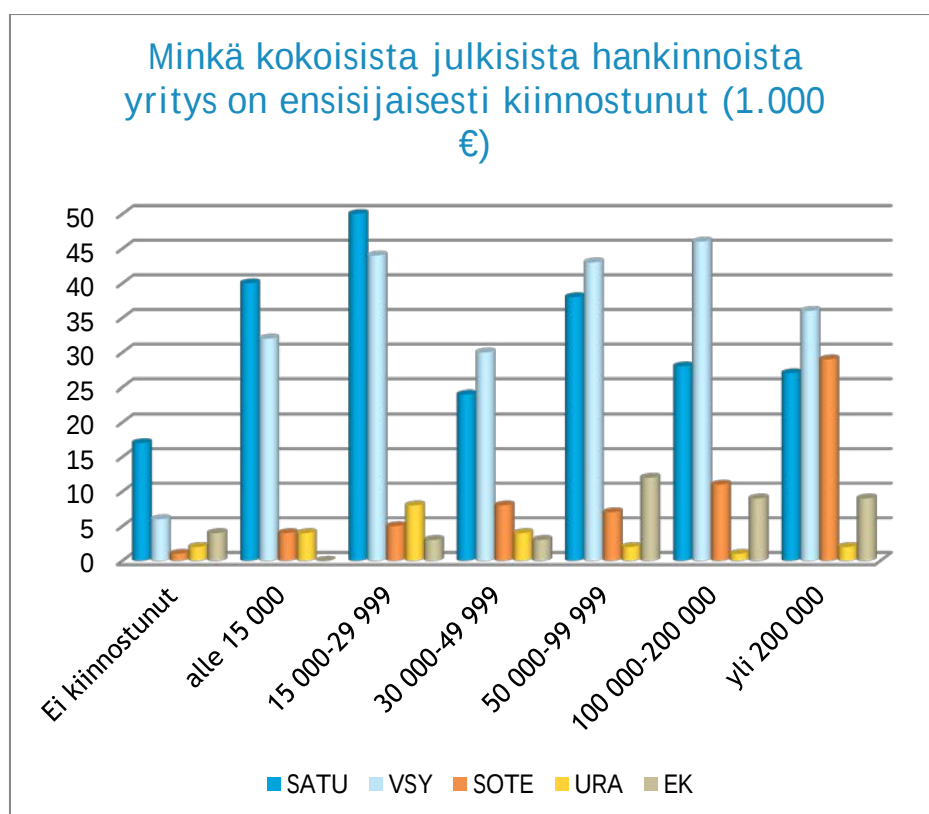
Kun EU-sääntely toteutetaan kansallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, voidaan tehostaa julkisten varojen käyttämistä ja lisätä kilpailua. Tehokkaasta julkisten varojen käyttämisestä ja markkinoiden toimivuudesta hyötyvät veronmaksajina niin kansalaiset kuin yrityksetkin.

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

Hankintojen jakaminen osiin

Tärkein pk-yritysten mukaanpääsyn parantamiseen tähtäävistä direktiivimuutoksista on velvoite jakaa kaikki EU-hankinnat osiin. Velvoite on periaatteellinen, mutta päätös jättää hankinta jakamatta on aina erikseen perusteltava. Samoin säännös pakottaa hankintayksikön ottamaan kantaa siihen, salliiiko se saman tarjoajan osallistua tai menestyä kaikissa hankinnan osissa. Tämä on erittäin merkittävä työkalu markkinoiden toimivuuden edistämisessä.

Direktiivi sallii säätää osittamisvelvoitteen velvoittavaksi myös kansallisiin hankintoihin, mitä hallituksen esitykseen ei nyt esitetä. Osittamisvelvoite on hyvin merkityksellinen pk-yritysten mukaan pääsyn edistäjä. Samalla on niin, että pk-yritykset ovat pääasiassa kiinnostuneita pienemmistä, EU-kynnsarvot alittavista hankinnoista: Kuva TEM-selvityksestä 54/2015, Pk-yritysten kokemukset ja näkemykset julkisista hankinnoista:

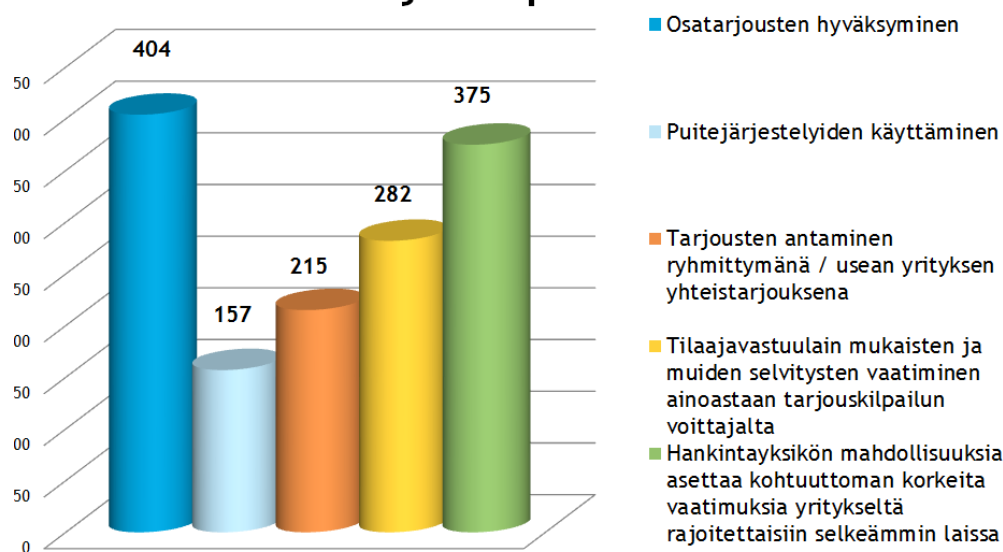


Pk-yritykset ovat eniten kiinnostuneita muutaman kymmenen tuhannen euron hankinnoista. Siten vain EU-hankintoja koskeva osittamisvelvoite ei välttämättä auta pk-yrityksiä laajasti. Pieni huoli myös on, ohjautuvatko hankintayksiköt pohtimaan, kuinka perustella jakamatta jättäminen sen sijaan, että pohdittaisiin osittamisen toteuttamistapaa.

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.

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.

Vaikuttaisivatko seuraavat toimenpiteet positiivisesti pk-yritysten osallistumiseen tarjouskilpailuihin



Perusteluvelvollisuus 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 kehitty-
mässä oikeaan suuntaan, kun hankintojen jakamisen tärkeyttä
korostetaan. Hankintojen jakaminen osiin edistää tehokkaasti
markkinoiden toimivuutta, parantaa pienten ja keskisuurten yri-
tysten markkinoille pääsyä ja kannustaa hankintayksiköitä uu-
siin, 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-yritystävällisesti.

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 mietinnössä, ettei liikevaihtoedellytys ole milloinkaan pakollinen. Taloudellisia resursseja koskevia vaatimuksia tulisi ylipäättään käyttää enintään 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. Vastuuvakuutuksen vaatiminen on usein tarjoajille vähemmän ongelmallista kuin vähimmäisliikevaihdon.

Sote-sektorilla käytetään paljon puitejärjestelyä. Sote- ja maakuntauudistus siirtää paljon palveluita valinnanvapauden piiriin, mutta myös hankintoja jää. Sote-hankinnoista onnistuneita kokemuksia ovat esimerkiksi asumispalveluiden osalta sellaiset, joissa sopimustoimittajaksi pääsee, vaikkei täysi kapasiteetti olisi vielä sopimuskauden alussa valmiina. Tällaisia kokemuksia syntyy esimerkiksi hyödyntämällä dynaamisia hankintajärjestelmiä tai monituottajamallia. Myönteinen on myös ehdotus siirtyä valinnanvapauteen puitejärjestelyn sisällä. Vähimmäisliikevaihtovaatimus voi toimia päinvastoin karsimalla palveluntuottajien määrää.

Julkisen sektorin toiminta markkinoilla

Hallitus esittää Suomessa käyttöönotettavaksi ulosmyyntirajat 5 % ja 500 000 euroa (15 §), sekä pitkiä siirtymäaikoja (174 §): 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 ei pääsääntöisesti tule lainkaan harjoittaa taloudellista toimintaa markkinoilla. Julkisen sektorin keskinäisen yhteistyön salliminen vailla ostojen kilpailutusvelvollisuutta heikentäisi merkittävästi pk-yritysten asemaa markkinoilla. Siksi tällainen sääntely olisi ristiriidassa pienten ja keskisuurten aseman parantamiseen tähtäävän direktiivin tavoitteen kanssa.

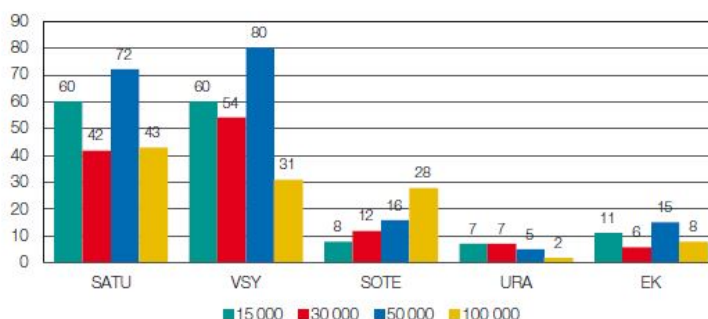
Näistä syistä ei ole mielekästä, tarpeellista tai kaikissa tilanteissa edes hankintadirektiivin mukaista tehdä hankintalainsäädännön lainvalmisteluaineistoon toimialakohtaisia mainintoja tilanteista, joissa sidosyksikkösääntely poikkeaisi pääsäännöstä. Vakiintuneiden oikeusperiaatteiden mukaan mikäli erityislaki ja yleislaki ovat ristiriidassa, erityislaki menee yleislain edelle. Hankintalaki on menettelytapalakina yleislaki.

On huomattava, että ulosmyynnin raja ei estä laajamittaisempaa toimintaa markkinoilla, vaan pelkästään edellyttää ostojen kilpailuttamista. Markkinoille meno tai sieltä vetäytyminen ovat aina sidosyksikön omistajaohjauksessa päätettäviä asioita. Mielestämme on lähtökohtaisesti huonoa omistajaohjausta edellyttää vetäytymistä, jos siitä tiedetään seuraavan palvelutason heikkene- mistä tai hinnannousua. Viisaampaa on kilpailuttaa palveluja silloinkin, kun laki ei siihen suoraan velvoita. Päätäjän 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 toimivin yrityksille¹:

KYSYMYS 23. HANKINTALAISSA SÄÄDETTY KANSALLINEN KYNNY SARVO, TAVARA- JA PALVELUHANKINNOILLE, ON TÄLLÄ HETKELLÄ 30 000 EUR. HANKINTALAKI TULLAAN UUDISTAMAAN JA KYNNY SARVOA SAATETAAN MUUTTAA. MITÄ PIDÄTTE TOIMIVAMPANA KYNNY SARVONA 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 %)

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

Enemmistö vastaajista piti kynnysarvoa 50 000 € sopivana. Selvityksen tulokset osoittavat kiistattomasti, että pk-yritysten mielestä järjestelmä toimii tehokkaimmin, kun kynnysarvot pidetään kohtuullisina. Samalla selvityksessä korostui, 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. Tämän vahvistaa se havainto, että julkisesti kilpailutettavat hankinnat koetaan jatkuvasti liian suuriksi. 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 siitä syystä, 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