

LAUSUNTO

Helsinki 6.10.2016

EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNTA

Viite: Lausuntopyyntö 27.9.2016

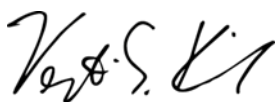
Asia: HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 214 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 68 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Liitteenä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n lausunto yllä mainitusta asiasta.

Lisätietoja: lakimies Kirsi Väättämoinen, kirsi.vaatamoinen@soste.fi, 040 839 7913

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

SOSTEn lausunto hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esitys hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi panee täytäntöön kolme EU-direktiiviä ja sen sisältö tulee valtaosin suoraan niistä. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kannalta keskeistä uudistuksessa on sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällyttäminen direktiiveihin sekä pyrkimykset painottaa hankintojen laatua ja parantaa pk-toimijoiden asemaa. Hallituksen esitys sisältääkin näiden kannalta joitakin tärkeitä elementtejä, kuten periaatteellisen velvoitteen jakaa hankintoja osiin pk-toimijoiden kilpailumahdollisuuksien edistämiseksi. Erityisen tärkeää on, että sote-palveluille on laadittu erillinen luku niin direktiiveissä kuin lakiesityksessäkin, tarkoituksenaan huomioida näiden palvelujen erityinen luonne.

Lausunnossaan SOSTE keskittyy kohtiin, joissa esitystä tulisi vielä parantaa. Näitä ovat:

- 1) Kynnysarvot on korotettava direktiivitasolle:**
 - sote-palveluissa 750 000 euroon
 - tavara- ja palveluhankinnoissa 135 000 euroon (valtion keskushallintoviranomaiset) ja 209 000 euroon (muut hankintaviranomaiset)
 - 2) Tavallisten tavara- ja palveluhankintojen kynnysarvo tulee saattaa direktiivitasolle ainakin niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkönä toimii yhdistys- tai säätiölain tarkoittama yleishyödyllinen yhteisö.**
 - 3) Sote-palvelujen hankinnassa paras hinta-laatusuhde tulee ottaa ainoaksi valintaperusteeksi.**
 - 4) Kun sote-hankinnassa käytetään puitejärjestelyä, lopullisen tuottajavalinnan tulee olla asiakkaalla.**
 - 5) Direktiivin edellyttämä hankintaneuvonta tulee toteuttaa tehokkaasti.**
-
- 1) Kynnysarvot on korotettava direktiivitasolle:**
 - sote-palveluissa 750 000 euroon
 - tavara- ja palveluhankinnoissa 135 000 euroon (valtion keskushallintoviranomaiset) ja 209 000 euroon (muut hankintaviranomaiset)

Niin EU:n selvityksissä kuin hallituksen esityksessäkin (s. 114) on todettu, että säädettyjen muotovaatimusten mukaisen kilpailuttamisen hankintayksikölle aiheuttamat kustannukset ovat usein kohonneet hankintojen arvoon nähden kohtuuttomiksi ja kilpailuttamisesta saatu hyöty jäänyt vähäiseksi. Menettelyjen tarjoajille aiheuttamat kustannukset taas ovat vähentäneet kiinnostusta tarjouskilpailuun osallistumiseen. Kustannukset ovat suhteellisesti suurimmat pienimmissä hankinnoissa.

Direktiivien valmisteluun liittyvän komission työasiakirjan (SEC (2011) 853 final) mukaan EU-laajuisesti ilmoitettujen hankintamenettelyjen kustannukset olivat vuonna 2009 silloisen alimman 125 000 euron kynnysarvon kohdalla 18 – 29 % hankinnan arvosta. Hankintojen mediaaniarvon 390 000 euron kohdalla menettelyjen kustannukset liikkuivat 6 – 9 %:n välillä. Osasyynä korkeisiin kustannuksiin pidettiin sitä, että monet ilmoitetuista hankinnoista olivat arvoltaan direktiivien kynnysarvoja alhaisempia.

Tyypillisen hankintamenettelyn kustannusten arvioitiin olevan lähes 28 000 euroa, mikä jakautuu hankintayksikön ja tarjoajien kesken. Selvityksen mukaan tyypillisen menettelyn toteuttamiseen kului Suomessa hankintayksiköltä 17 ja tarjoajalta 10 työpäivää. Laskelmissa ei ole otettu huomioon mahdollisista valituksista seuraavien oikeusprosessien aiheuttamia kustannuksia.

Hankinnoista aiheutuva hallinnollinen taakka on tiedostettu pitkään. Valtion yhteishankintayksikköä Hansel Oy:tä koskevaa lakia säädettäessä (HE 194/2008 vp) siitä todettiin näin: ”Tavanomaista kuitenkin on, että hankintatoimeen sitoutuu huomattava määrä resursseja. Hankinnan tekemisen hallinnolliset kustannukset ovat usein 15—30 prosenttia hankinnan arvosta. Pienemmissä hankinnoissa hallinnolliset kustannukset voivat ylittää jopa hankinnan arvon. Kilpailuttamisen lisäksi huomattavia hallinnollisia kustannuksia aiheuttavat tilaus- ja laskutusprosessit. Ongelmaksi on koettu myös se, että varsinaisten ammattiestajien puuttuessa hankintoja tekevät henkilöt, jotka eivät tunne riittävästi julkisten hankintojen menettelyjä, sopimuskäytäntöjä ja markkinoilla tarjolla olevia vaihtoehtoja.”

Valtio ja kunnat ovatkin pyrkineet tehostamaan hankintatointaan hyödyntämällä yhteishankintoja ja keskitettyä kilpailuttamista sekä keskittämällä hankintaosaamistaan yhteishankintayksikköihin. Vastaavaa valtakunnallista yhteishankintayksikköä esitetään sote-lainsäädäntöpaketissa pakolliseksi myös tuleville maakunnille.

Varjopuolena volyymietuja haettaessa on kuitenkin hankintojen koon kasvaminen niin, että pienet toimijat karsiutuvat kilpailusta ja markkinat keskittyvät. Tästä on muodostunut Euroopan laajuinen ongelma, johon uusissa direktiiveissä ja hankintalakiesityksessä pyritään vastaamaan juuri kannustamalla hankintayksikköjä osittamaan hankintojaan.

Hankintalakiesityksessä on pyritty myös mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistamaan kansallisia hankintoja ja sote-hankintoja koskevaa sääntelyä. Vaikka näille hankinnoille omistettavien pykälien määrä onkin kiitettävän vähäinen, tulee niihin muualta laista sovellettaviksi vielä 8 lukua / 78

pykälää, jotka koskevat yleisesti kaikkia hankintoja. Jotkin näistä pykälistä ovat osoittautuneet käytännössä erittäin vaikeiksi soveltaa. Kokonaisuuden juridinen hallinta ei tule helpottumaan. Lain puitteissa hankintatoimi pysyy – näin yksinkertaistetuiltakin osin – hyvin haastavana osana julkista hallintoa.

Sote-hankintoihin, etenkin sosiaalipalvelujen hankintoihin, liittyy erityisiä haasteita niiden sisällön henkilökohtaisuuden sekä laadun määrittämisen ja mittaamisen vaikeuden takia. Sote-uudistuksen tässä vaiheessa on epäselvää, missä määrin hankintoja tullaan tulevaisuudessa käyttämään sote-palvelujen järjestämisessä. Tarkoituksena on kuitenkin päästä yhtäältä suurempien, integroitujen kokonaisuuksien hallintaan ja toisaalta toimiviin lähipalveluihin paikallistasolla. Ilmeisenä riskinä on mahdollisten hankintakokonaisuuksien kasvu ja keskittyminen suurille tuottajille pienten paikallisten toimijoiden kustannuksella.

Lakisääteinen kilpailuttamisvelvollisuus suosii käytettävästä hankintamenettelystä riippumatta suuria yrityksiä, joilla on pieniä toimijoita ja yksittäisiä viranomaisia paremmat taloudelliset ja henkilöresurssit hankintamenettelyjen ja mahdollisten oikeusprosessien läpivientiin. Seuraukset ovat jo näkyvissä hoiva-alan kiivaassa keskittymisessä. Määrämuotoinen kilpailuttaminen myös soveltuu huonosti sote-palvelujen korostetun yksilölliseen erityisluonteeseen.

Lakiesitystä korkeampi kynnysarvo antaisi hankintayksiköille enemmän liikkumavaraa ja sitä kautta paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja paikallisten pienyritysten tarjonta.

Myös taloudelliset syyt puoltavat korkeampaa kynnysarvoa. Sote-hankintojen arvosta arviolta vain noin yksi prosentti jäisi hankintalain ulkopuolelle, jos kynnysarvo olisi direktiivin mukainen 750 000 euroa. Kappalemääräisesti ulkopuolelle jäisi vajaa puolet. Suuri määrä resursseja on siis valjastettu pyörittämään yhden prosentin arvomääräisiä prosesseja. Tätä byrokratiaa keventämällä saavutettaisiin merkittävät säästöt.

Mainittuihin näkökohtiin perustuen SOSTE katsoo, että kynnysarvot tulee korottaa direktiivitasolle. Suomessa ei ole mitään syytä mennä direktiivien vaatimuksia pidemmälle. Hankintatoimi ei ole vapaata silloinkaan, kun hankinnat jäävät hankintalain kynnysarvojen alle. Hyvän hallintotavan ohella hankintayksiköjä sitovat muu lainsäädäntö (kuten hallintolain ja kuntalain tasapuolisuus-, avoimuus- ja menettelytapavelvoitteet) sekä lakia alemman tason ohjeistus ja menettelysäännöt, jotka ulottuvat yksikkökohtaisesti hyvinkin pieniin hankintoihin.

- 2) Tavallisten tavara- ja palveluhankintojen kynnysarvo tulee saattaa direktiivien tasolle ainakin niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkönä toimii yhdistys- tai säätiölain tarkoittama yleishyödyllinen yhteisö**

Alhaiset kynnyksarvot koettelevat tällä hetkellä erityisesti sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjä. Niiden keskeisen rahoittajan RAY:n tulkintakäytännön mukaan kansalaisjärjestö, jonka rahoituksesta yli 50% tulee RAY:lta ja/tai muulta julkiselta taholta, on poikkeuksetta hankintalain tarkoittama julkisoikeudellinen laitos eli hankintayksikkö. Sellaisena se on velvollinen soveltamaan hankintalakia myös niissä hankinnoissa, jotka se toteuttaa itse keräämillään varoilla.

RAY:n avustamista noin 800 sote-järjestöstä noin 400 saa RAY-avustuksina yli puolet kuluistaan. SOSTEn Järjestöbarometrien perusteella julkisen rahoituksen osuus on suhteellisesti suurin pienillä järjestöillä, kun taas suurimmilla se on pienin. Näin hankintayksiköiksi valikoituvat juuri ne, joilla on vähiten edellytyksiä soveltaa säädettyjä menettelyjä.

Kun joukkoon lisätään järjestöt, jotka saavat yli puolet tiettyyn hankintaan kohdistuvasta rahoituksesta julkisista varoista, määrä kasvaa huomattavasti. Sovelletut lainkohdat (hallituksen esityksessä 5 §:n kohdat 4 ja 5) eivät rajoitu sote-järjestöihin, vaan laki on sama kaikille. Jos sitä aletaan soveltaa samalla tavoin kaikkiin yhdistyksiin ja säätiöihin, seuraa kerrannaisvaikutuksia koko järjestelmään, kuten neuvonta- ja ohjauspalveluihin, valvontamekanismeihin, oikeussuojamekanismeihin jne.

Jo Hansel-lakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”julkisten hankintojen toteuttamisesta muodolliset ja sisällölliset vaatimukset ovat viime vuosina korostuneet. Hankkijoilta edellytetään yhä lisääntyvissä määrin julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön ja kaupallisten ehtojen asiantuntemusta sekä hankinnan kohteen sisällöllisen määrittelyn asiantuntemusta.” ”Kilpailuttamiseen liittyvä lainsäädäntö on yksityiskohtaista ja hankintalainsäädäntöön perustuvaa oikeuskäytäntöä on runsaasti, mikä asettaa korkeat vaatimukset myös hankintatoimeen liittyvälle oikeudelliselle osaamiselle”.

Hankintalain mukaisista menettelyistä aiheutuva hallinnollinen taakka on järjestöille kohtuuton. Monilla niistä on esimerkiksi vain yksi palkattu työntekijä. Prosessit, jotka edellyttävät huomattavaa lainopillista tietämystä, nielevät suuren osan järjestöjen inhimillisistä ja taloudellisista voimavaroista, mukaan lukien niille myönnettyistä avustuksista. Riski joutua markkinaoikeuteen kasvattaa taloudellisia riskejä. Koska järjestöt eivät tavoittele voittoa, ne eivät pysty varautumaan puskurirahastoilla oikeusprosessien varalta. Tahattomankin rikkomuksen seuraukset voivat viedä järjestön vararikoon. Menettelyillä saavutettava hyöty ei ole missään järkevässä suhteessa niihin uppoaviin resursseihin. (Ks. käytännön esimerkki, liite 1)

Kansalaisjärjestöille myönnettyjen toiminta-avustusten käyttäminen alati kasvavassa määrin hankintalain mukaisten prosessien pyörittämiseen on pois niiden varsinaisesta toiminnasta eikä se ole julkisten varojen tehokasta käyttöä. Se ei ole myöskään ollut EU-lainsäätäjän tarkoituksena direktiivejä säädettäessä.

Jos edellä kohdassa 1) esitetystä huolimatta halutaan hyväksyä direktiivejä alhaisemmat kynnysarvot tavara- ja palveluhankinnoissa, tulee lakiin lisätä yleishyödyllisiä yhteisöjä koskeva poikkeus niin, että ne noudattaisivat direktiivissä muille kuin keskushallinnon viranomaisille säädettyä 209 000 euron kynnysarvoa.

Tämä voidaan tehdä lisäämällä esityksen kynnysarvoja koskevaan 25 §:ään kohta 2 a), jossa säädetään, että kynnysarvo on ”209 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, joissa hankintayksikkö on 5 §:ssä säädetty edellytykset täyttävä yleishyödyllinen yhdistys tai säätiö.”

3) Sote-palvelujen hankinnassa paras hinta-laatusuhde tulee ottaa ainoaksi valintaperusteeksi

Lakiesityksessä, kuten direktiivissäkin, ainoaksi tarjouksen valintaperusteeksi on asetettu ”kokonaistaloudellinen edullisuus”. Ilmaisun ei pidä antaa hämätä, sillä uudessa systematiikassa se voi tarkoittaa pelkästään halvinta hintaa. Nykylain ilmaisu ”kokonaistaloudellinen edullisuus” on uudessa systematiikassa korvattu termillä ”paras hinta-laatusuhde”.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailutuksissa halvin hinta ja palvelun hinnoitteluperusteet ovat usein ratkaisevia valintatekijöitä. Hintaa korostetaan myös silloin, kun valintaperusteeksi on ilmoitettu kokonaistaloudellinen edullisuus. Laadullisia tekijöitä ei oteta oikealla ja riittävällä tavalla huomioon. Jos pelkällä hinnalla kilpailuttaminen on mahdollista, riittävää painetta laadun huomioimiseen ei ole.

Luonteeltaan yksilöllisten ja henkilökohtaisten palvelujen laadun määrittäminen ja mittaaminen hankintamenettelyjen vaatimalla tavalla onkin äärimmäisen vaikeaa. Hankintayksikön kannalta hinnalla kilpailuttaminen on huomattavasti helpompaa. Asiakkaan kannalta lopputulos on kuitenkin usein keino.

Hankinnan tavoitteena tulee aina olla paras hinta-laatusuhde. Se voidaan myös säätää ainoaksi tarjouksen valintaperusteeksi. Tällöin pelkällä hinnalla kilpailuttaminen ole mahdollista, vaan laatutekijöitä on sisällytettävä pisteytettäviin vertailuperusteisiin. Näin tulee sote-palvelujen osalta toimia.

4) Kun sote-hankinnassa käytetään puitejärjestelyä, lopullisen tuottajavainnan tulee olla asiakkaalla

Puitejärjestelyt ovat sote-hankinnoissa yleisiä. Niissä hankintayksikkö tai yksiköt tekevät yhden tai useamman toimittajan kanssa sopimuksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtävien hankintasopimusten suunnitellut määrät, hinnat ja muut ehdot. Yksittäiselle asiakkaalle palvelun tuottavan toimittajan valinta tapahtuu usein hintaan perustuvan etusijajärjestyksen mukaan, jolloin asiakkaan yksilölliset tarpeet ja odotukset jäävät huomiotta.

Toimittajan valinta puitejärjestelyyn hyväksytyjen joukosta voidaan kuitenkin myös jättää asiakkaalle. Tämä toteuttaisi osaltaan asiakkaan valinnanvapauteen liitettyä ajatusta, jonka mukaan lopullinen kilpailu asiakkaista käytäisiin palvelujen laadulla.

Lakiesityksen 108 §:ään *Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen hankinnoissa* tuleekin lisätä momentti, jonka mukaan puitejärjestelyin toteutetuissa sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa valinta järjestelyyn hyväksytyjen toimittajien välillä tulee antaa asiakkaan tehtäväksi.

5) Direktiivin edellyttämä hankintaneuvonta tulee toteuttaa tehokkaasti

Hankintadirektiivien mukaan hankintalainsäädännön noudattamista koskevaa neuvontaa tulee antaa veloitusetta sekä hankintayksiköille että tarjoajille. Lakiesityksen mukaan neuvontaa ja tukea koskevat toimenpiteet eivät edellytä lainsäädäntötoimia, minkä johdosta lakiesityksessä ei ole neuvontaa koskevia sääntelyehdotuksia.

Tällä hetkellä sekä hankintayksikköjen että tarjoajien mahdollisuudet saada veloitusetonta hankintaneuvontaa ovat moninaiset, mutta rajatut ja hajanaiset. SOSTE edellyttää, että direktiivien neuvontavelvoitteen toteuttamiseen paneudutaan huolella, siihen varataan riittävät resurssit ja että se toteutetaan suunnitelmallisesti huomioiden eri kohderyhmien tarpeet.

Ajoissa toteutetun, riittävän hankintaneuvonnan kautta voidaan ehkäistä ongelmia ja sitä kautta säästää valvontaan ja oikeussuojakeinojen käyttöön kuluja resursseja.

Teknisenä huomiona toteamme vielä, että esityksen perustelujen mukaan lain sote-hankintoja koskeva 113 § on tarkoitettu kansallisia hankintoja koskevaa 104 §:ää vastaavaksi. 113 §:stä on kuitenkin ilmeisesti epähuomiossa pudonnut pois 2 momentin loppu, jossa todetaan, että ”Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa tai ehdokasta määrääjässä toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään puutteellisia tai virheellisiä tietoja ja asiakirjoja.” Tämä mahdollisuus on myös sote-hankinnoissa olennainen ja se tulee kyseiseen pykälään lisätä.

LIITE 1

Esimerkki: Hankintalaki johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin

Pieni terveysalan yhdistys toimii merkittävän kansansairauden parissa, josta kärsii monta sataa tuhatta ihmistä ja jonka vuoksi maksetut työkyvyttömyyseläkkeet olivat n. 156 miljoonaa euroa v. 2015. Sairautta ei voi parantaa, mutta sen kanssa voi oppia elämään ja pahenemista ehkäistä. Hoidon lähtökohta on omahoidon ohjaus, jonka apuna käytetään kirjallisia oppaita. Koska sellaista ei ollut saatavilla, yhdistys päätti tuottaa oppaan terveydenhuollon käyttöön edelleen potilaille jaettavaksi.

Ennen toimeen ryhtymistä suoritettiin terveydenhuollon ammattilaisten avulla kattava tarvekartoitus, jonka perusteella arvioitiin tuotettavien oppaiden määrä. Hankkeeseen saatiin julkista tukea, opas laadittiin, painettiin ja jaettiin. Opas osoittautui erinomaiseksi ja tarvearvio alimitoitetuksi. Kysyntä oli odottamattoman suurta. Oppaasta jouduttiin ottamaan kolme lisäpainosta, joista viimeisin maksettiin yhdistyksen jäsenmaksuvaroilla.

Pari vuotta myöhemmin (v.2016) rahoittaja hakee yhdistykseltä avustuksen takaisinperintää noin 70 000 euroa, koska kaikkien oppaiden painatuksen ja jakelun yhteen lasketut kustannukset ylittivät hankintalain kynnysarvon. Rahoittajan mukaan ne olisi pitänyt käsitellä yhtenä hankintakokonaisuutena ja kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Yhdistys oli myös rahoittajan mielestä toiminut huolimattomasti, koska ei ollut osannut ennakoida lisäpainosten tarvetta.

Yhdistys oli tehnyt markkinakartoituksen ja kilpailuttanut oppaiden painatuksen asianmukaisesti pienhankintana. Jakelua pidettiin erillisenä hankintana, koska se on toteutettavissa vain Postin ja/tai Matkahuollon kautta eikä ole käytännössä kilpailutettavissa. Arvio opasmääristä on perustunut parhaaseen asiantuntijatietoon, mitä maasta on saatavilla. Kysymys hankintalain rikkomisesta on vähintäänkin tulkinnanvarainen.

Yhdistyksen oma pääoma v. 2015 tilinpäätöksessä on alle 1500 euroa. Sen alkuvuosien aikana kerätty pääoma käytettiin loppuun oppaiden lisäpainatuksiin ja niiden jakeluun. Esitetyn takaisinperinnän toteutuminen johtaa yhdistyksen vararikoon.

Alan asiantuntijoiden mukaan yhdistys on toiminut pyyteettömästi, määrätietoisesti, huolellisesti ja ammattitaitoisesti. Sen yksinomaisena päämääränä on ollut vastata potilaiden tarpeeseen, jota julkinen taho ei ole pystynyt täyttämään. Tuotettu opas on yksi hieno osoitus sen vuosien mittaan tekemästä kansanterveydellisesti merkittävästä työstä.

Mahdollinen hankintalakirikkomus on täysin tahaton. Jos yhdistys joutuu sen takia lopettamaan toimintansa, siitä seuraa yhteiskunnalle, terveydenhuollolle ja potilaille lopulta kyseessä olevaa rahasummaa merkittävästi suurempi haitta.