



6.10.2016

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijan kuuleminen

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Helsingin kaupunki esittää asiassa seuraavaa:

Yleistä

Hankintalainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1994 ja siinä on toteutettu useita uudistuksia. Lainsäädännön tavoitteena on yleisesti ottaen tehostaa julkisten varojen käyttöä kilpailuttamisen kautta sekä turvata tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimätön kohtelu. Lainsäädännön uudistusten myötä pääasialliset tavoitteet ovat pysyneet samoina ja niihin on tehty lähinnä kullekin aikakaudelle tyypillisiä täsmennyksiä. Hankintayksiköiden kannalta lainsäädännön uudistukset ovat pääsääntöisesti merkinneet työmäärän lisäystä tarkentuvien ja monipuolistuvien menettelysääntöjen myötä.

Kaupungin näkemyksen mukaan vuodesta 1994 voimassa olleen hankintalainsäädännön keskeisenä tavoitteena olevaan julkisten varojen käytön tehostamiseen nyt puheena oleva esitys HE 108/2016 ei tuo merkittävää uutta myönteistä. Vastaavasti voidaan todeta yritysten tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamisen osalta.

Tavoitteiden saavuttamiseksi luodut menettelyt ja rakenteet ovat jo olemassa. Uudistuksia tarvitaan toki olosuhteiden muuttuessa ja oikeuskäytännön kehittyessä.

Hyvää esityksessä on mm. se, että:

- säädöstasolle tuodaan vallitsevaa oikeuskäytäntöä ja selvennetään aiemmin tulkinnallisiksi koettuja lainkohtia; ja
- kevennetään kansallisten sekä sosiaali- ja terveyshankintojen säädöksiä sekä eräitä menettelyä koskevia säännöksiä

Menettelyjen kevennykset tosin ovat osaltaan näennäistä, koska noudatettavien periaatteiden vaikutus menettelyyn ilmenee käytännössä vasta tuomioistuintratkaissa. Lisäksi on otettava huomioon, että vaikka säädöstasolla tapahtuu kevenemistä, on hankintayksiköiden laadittava omaa ohjeistusta.



6.10.2016

Huonoa esityksessä on mm. se, että:

- toteutuessaan se tulee lisäämään huomattavasti hankintayksiköiden työmäärää ja osittain myös kustannuksia; sekä
- lisäämään tarpeettomasti viranomaisvalvontaa.

Osaltaan työmäärä lisääntyy direktiivin pakottavista säännöksistä johtuen, kuten pakollisten poissulkemisperusteiden selvittäminen rikosrekisteriotteiden avulla, tai yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan käyttö. Osittain työmäärä lisääntyy kansallisin toimenpitein.

Kaupungin näkemyksen mukaan esitykseen sisältyvät uudistukset eivät käytännössä tuo kaupungin hankintatoimelle merkittäviä hyötyjä. Kaupunki toteaa, että esitykseen sisältyvä suurin ongelma on se, että kaupungin hankintayksiköiden työmäärää tulee olennaisesti lisääntymään.

Kaupungin esitykset

Sidosyksikön asema

Työ- ja elinkeinopiisteriön valmistelutyöryhmän mietinnöstä (37/2015) antamassaan lausunnossa kaupunki esitti, että sidosyksikön ns. ulosmyynnin osuus tulisi sallia direktiivin mukaisesti 20 %:n määrään saakka.

Nyt puheena olevassa HE:ssä ulosmyynti esitetään rajattavaksi enintään 5 %:n ja 500.000 euron määrään. Esitystä ei ole tältä osin perusteltu. Näin ollen rajoituksen taustalla lienee mielikuva siitä, että kuntakonserniin kuuluvilla sidosyksiköillä olisi markkinavaikutteista liiketoimintaa. Rajoittavaa lainsäädäntöä ei tule perustaa mielikuviin vaan asiallisiin selvityksiin. Näin ollen, enne kuin vallitsevaa käytäntöä, jossa sallitun ulosmyynnin osuus on asetettu n. 10 % tasoon, muutetaan olennaisesti rajoittavaan suuntaan, tulee asiaa objektiivisesti selvittää. Tiedossa ei ole, että nykyinen käytäntö olisi vääristänyt markkinatilannetta. Käytännössä ulosmyynti monissa tilanteissa täydentää toimimattomia markkinoita ja turvaa palvelujen saatavuutta.

Kaupunki esittää:

- *ensisijaisesti, että sallitun ulosmyynnin osuus määritellään direktiivin mukaisesti enintään 20 %:n tasoon; ja*
- *toissijaisesti, että lakiin kirjataan nykyistä tasoa vastaava osuus eli 10 % ja että sidosyksiköiden markkinoille suunnatun myynnin määrä ja vaikutus selvitetään asianmukaisesti, jonka jälkeen kysymys otetaan tarvittaessa uudelleen tarkasteluun.*

Lisäksi kaupunki toteaa, että HE:ssä ehdotettu avoimuusilmoitusta koskeva menettely on käytännössä tulkinnanvarainen ja aiheuttaa ylimääräistä työtä. Tällaista tapauskohtaista arviointimenettelyä ei tule ottaa lakiin.



6.10.2016

Kansalliset kynnysarvot

Valmistelutyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa kaupunki esitti, että kansallinen kynnysarvo tulisi nostaa:

- rakennusurakoiden osalta 300.000 euroon; ja
- sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä muissa erityisissä palveluissa 750.000 euroon.

Perusteluna nostoesitykselle oli, että kun tavara- ja palveluhankintojen osalta kynnysarvoa esitettiin nostettavaksi 60.000 euroon, olisi samalla myös rakennusurakoiden kansallista kynnysarvoa tullut nostaa vähintäänkin samassa suhteessa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta kaupunki on todennut, että kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluista suuri osa on arvoltaan yli 750.000 euron hankintoja. Kansallisen kynnysarvon nostaminen direktiivin mahdollistamaan 750.000 euro yksinkertaistaisi hallinnollista menettelyä arvoltaan vähäisempien hankintojen osalta. Lisäksi kaupunki on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuleva sote-uudistus tulee johtamaan siihen, että yksittäisten sote-hankintojen euromäärät tulevat nousemaan ja myös tästä syystä olisi perusteltua nostaa kynnysarvo 750.000 euroon.

Kaupunki esittää, että kansallinen kynnysarvo tulisi nostaa:

- rakennusurakoiden osalta 300.000 euroon; ja
- sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden osalta 750.000 euroon.

Kaupunki toteaa, että kynnysarvojen nostaminen esitetyllä tavalla ei merkitse sitä, että rajan alle jääviä hankintoja toteutettaisiin ilman ohjeistusta. Pienhankintojen kohdalla on otettava huomioon hankintalain periaatteet ja kaupungin sisäiset määräykset ja ohjeet

Valvonta

Valvontaan liittyen valmistelutyöryhmän mietinnössä on todettu, että hankintalaissa ei ole oikeusturvakeinojen ohella säännöksiä muista valvontaan liittyvistä rakenteista. Valmistelutyöryhmä on katsottu, että tällä hetkellä käytössä olevat laajat mahdollisuudet valvontaan antavat tarjoajille ja kansalaisille useita vaihtoehtoisia tapoja kiinnittää huomiota julkisissa hankinnoissa havaitsemiinsa ongelmiin. Näin ollen valmistelutyöryhmä ei esittänyt uusia valvonnan keinoja. Nykyiset keinot täyttävät direktiivin 83 artiklan vaatimukset.

HE:een on nyt lisätty oma lukunsa hankintojen valvonnasta. Tehtävä annettaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV). Kuka tahansa voisi tehdä milloin



6.10.2016

tahansa KKV:lle toimenpidepyynnön hankinnan laillisuuden tutkimiseksi. Virasto voisi ottaa asian tutittavaksi myös omasta aloitteestaan. Lisäksi virastolle annettaisiin oikeus käyttää oikeussuojadirektiivin mukaisia seuraamuksia.

Kaupunki toteaa, että nykyiset valvontamekanismit ovat täysin riittävät ja toimivat. Direktiivin vaatimukset on siis jo nykyisessä lainsäädännössä huomioitu. Näin ollen kaupunki esittää, että HE:n 15 luvussa sisällytettyä valvontamekanismia ei tule ottaa lakiin.

Mikäli kuitenkin pidetään tarpeellisena lisätä valvontaa, tulee se järjestää siten, että valvontaviranomaiselle annetaan toimivalta tutkia hankinnan lainmukaisuus ja kiinnittää hankintayksikön huomio havaittuihin epäkohtiin. Valvontaviranomaiselle ei tule antaa oikeutta käyttää oikeussuojadirektiivin mukaisia keinoja puuttua hankintaan.

Kaupunki esittää:

- *ensisijassa esitetyn 15 luvun poistamista; ja*
- *toissijaisesti valvontaviranomaisen roolin muuttamista ohjaavaksi ja neuvovaksi siten, että sillä ei ole toimivaltaa puuttua hankintaan oikeussuojadirektiivin sanktioita käyttäen.*

Neuvonnan ja ohjeistuksen merkitys

Kaupunki toteaa, että hankintalainsäädännön yksi epäkohta on sen monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus. Neuvonnan ja ohjeistuksen merkitys on sivuutettu esityksessä täysin. Neuvontaa ja ohjeistusta tulisi tarjota niin hankintayksiköille kuin myös tarjouskilpailuihin osallistuville toimittajille. Valmistelutyöryhmä totesi, että tällä hetkellä neuvontaa on runsaasti tarjolla.

Kaupunki toteaa, että hankintoja tekeviä hankintayksiköitä ja hankintoihin osallistuvia toimittajia on erittäin paljon. Vaikka neuvontaa on tarjolla, ei sitä kuitenkaan ole riittävästi. Nykyinen tarjonta ei mitenkään pysty täyttämään kysyntää.

Kaupunki esittää, että yllä mainitun valvontaviranomaisen toimintaan varattu määräraha käytetään valvonnan sijasta neuvonnan lisäämiseen.

Helsingin kaupunki

Harry Åhlgren
johtava kaupunginasiamies