



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto

HE 108/2016 vp Hallituksen esitys uudeksi hankintalainsäädännöksi

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Tässä lausunnossa tuodaan esille vain ne keskeisimmät asiat, jotka Tampereen kaupunki katsoo tärkeäksi muuttaa nyt esitetyssä hallituksen esityksessä uudeksi hankintalainsäädännöksi.

Tampereen kaupunki käyttää hankintoihin noin 800 miljoonaa euroa vuodessa. Kyse on näin ollen kaupungin toiminnalle merkittävästä asiasta ja julkisia hankintoja säätelevällä lailla on kaupungin hankintatoiminnalle suuri merkitys. Uudistuvan hankintalain tulisi luoda tarkoituksenmukaiset ja joustavat toimintaedellytykset kaupungin hankintatoimen kehittämiseksi. Hankintalain lisäksi Tampereen kaupungin hankintoja ohjaa myös Tampereen kaupungin sisäinen hankintaohje.

1 Sidosyksikköjä koskeva sääntely

Tampereen kaupunki katsoo, että sidosyksikkösääntelyä ei tulisi kansallisesti tiukentaa EU:n direktiivin tasosta. Sallitun ulosmyynnin raja tulisi näin ollen olla direktiivin tasolla eli 20%.

Tampereen kaupunki tunnistaa sidosyksiköikseen seuraavat toimijat: Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Ekokumppanit Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Tredea Oy (tytäryhtiö Visit Tampere Oy), Tampereen Sarka Oy, Tampereen Työvalmennussäätiö Syke, Tullikulman Työterveys Oy ja Tuomi Logistiikka Oy.

Hallituksen esitys HE 108/2016 sisältää sekä prosenttiosuuden että euromääräisen rajan niin sanotulle sallitulle ulosmyynnille sidosyksiköstä (5% ja 500 000 €). Tampereen kaupunki katsoo, että nyt esitetyssä muodossa rajat tuovat tosiasiallisen ongelman kaupungin ja sen sidosyksikköjen toiminnalle. Osalla Tampereen kaupungin sidosyksiköistä on ulospäin suuntautuvaa myyntiä. Vaikkakin sidosyksikön keskeisenä tehtävänä on vain siihen määräysvaltaa käyttävän yksikön palveleminen, on ulosmyyntiä joissain tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa. Tällaisia tilanteita ovat Tampereen kaupungin näkökulmasta esimerkiksi tilanteet, joissa sidosyksikön toiminnan järjestäminen tukee kaupungin muuta toimintaa. Myös sidosyksikön toiminnan kehittämisen tai ylläpitämisen näkökulmasta tietty määrä ulosmyyntiä voi olla välttämätöntä. Tampereen kaupungin sidosyksikköjen toiminta on monilta osin pitkälti vakiintunutta toimintaa ja toimintatapojen muutos vaatisikin monissa tilanteissa toimintatapojen muutosta sekä kaupungin toimintojen uudelleen organisointia.

Hallituksen esityksessä ei ole millään tavalla avattu tai perusteltu mistä kyseiset rajat ovat lakiin muodostuneet. Lain perusteluista tulisi käydä ilmi





miten kyseiset rajat ovat muodostuneet ja tulisi tarkasti olla selvillä ne perusteet sekä muutoksen tuoma lisäarvo, mikäli euromääräisiä rajoja ryhdytään tiukentamaan nykykäytännöstä.

Liikevaihtovaatimusta puolestaan arvioitaessa ongelman muodostaa esimerkiksi se, miten liikevaihto arvioidaan. Sidosyksiköiden toiminnassa tapahtuu muun muassa läpilaskutusta käyttäjäasiakkailta, joka puolestaan vaikuttaa liikevaihtoon. Laissa tulisi tarkemmin määritellä liikevaihdon sisältö ja miten se arvioidaan.

Tampereen kaupungin näkökulmasta on myös huomionarvoista, että nyt esitetyt kiristetyt ulosmyyntisäännökset luovat käytännössä kaupungille velvoitteen kyseisten toimintojen uudelleenjärjestämiseen. Mikäli ulosmyynnin rajat kiristyvät ja kaupungin toiminta ei määritellyissä siirtymäajoissa pysty muuttumaan uusien tiukennettujen rajojen vastaavaksi, muodostuu käytännössä riski osittain toimintojen katsomisesta suorahankinnoiksi. Näin tilanteissa, joissa sidosyksikkösuhde muuttuneiden rajojen johdosta puuttuisi. Nyt ehdotetulla tiukennetulla säännöksellä paitsi vietäisiin toimintaedellytyksiä kaupungin toimivilta ja vakiintuneilta järjestelyiltä, niin myös luotaisiin taloudellisia riskejä kaupungin toiminnalle.

Edellä todetusti Tampereen kaupunki katsoo, että sidosyksikkösääntelyssä ei tulisi poiketa direktiivissä esitetystä sääntelystä

2 Hankintojen valvonta

Esityksessä ehdotetaan uutta valvontaviranomaista Kilpailu- ja kuluttajavirastosta julkisiin hankintoihin. Tampereen kaupunki katsoo tämän olevan tarpeellista ja lisäävän kaupungin hallinnollista taakkaa.

Niin nykytilassa, kuten tulevassa laissakin, julkisiin hankintoihin liittyvillä asianosaisilla on mahdollisuus valittaa hankintapäätöksestä ja hakea sitä kautta oikeusturvaa. Oikeusturvaa on jopa mahdollista hakea kahdesta eri tahosta eli tehdä valitus markkinaoikeudelle sekä tehdä hankintaoikaisu koskeva pyyntö hankintayksikölle. Tämän lisäksi Tampereen kaupungin hankintoja osaltaan valvoo ja ohjaa Tampereen kaupungin sisäinen tarkastus.

Ehdotettu valvontaviranomainen lisäisi käytännössä hankintayksikölle hallinnollista taakkaa. Tämä näkyisi käytännössä erilaisiin selvityspyyntöihin ja muuhun asioiden tarkastamiseen liittyviin toimenpiteiden pyyntöihin tai tiedusteluihin vastaamisella. Ei liene tarkoituksenmukaista, että hankintatoimen resursseja kohdistetaan tämän tyyppiseen toimintaan.

Lisäksi on huomionarvoista, että nyt ehdotetuilla toimenpiteillä KKV:lle annetaan toimivalta kieltää suorahankintaa koskevan päätöksen täytäntöönpano tai vaatia markkinaoikeudessa seuraamuksia suorahankintaa koskevan sopimuksen osalta. Käytännön hankintatoimessa voi syntyä tilanteita, joissa täysin tahattomasti mielletään tietty hankinta esimerkiksi kuntien väliseksi yhteistyöksi tai sidosyksikköhankinnaksi. Tampereen kaupungin toiminnassa on tärkeää, että tehdyille sopimuksille saadaan oikeusvarmuus ja että voidaan





ennakoida mahdollisimman tarkasti ne riskit, joita sopimuksen solmiminen tuo. Kyse on usein rahallisesti hyvin merkittävistä sopimuskokonaisuuksista. Mikäli näihin sitoviin sopimuksiin pystyttäisiin jälkikäteen puuttumaan, lisää se epävarmuutta ja sitä kautta merkittäviäkin taloudellisia riskejä kaupungin toiminnassa.

Esitys siitä, että kuka tahansa voi tehdä asiassa tutkintapyyntö, on sinänsä avoimuutta lisäävänä hyvä. Kuitenkin asiaa voi lähestyä myös siitä näkökulmasta, että onko asiaan perehtymättömillä tahoilla asiassa todellisuudessa intressi asiaan tai tulisiko näille tahoille antaa mahdollisuus saada asia tutkittavaksi ylipäänsä. Uhkana on, että ehdotettua valvontaviranomaista käytettäisiin pikemminkin julkisuushakuisuudessa tai vain keinona nostaa julkisiin hankintoihin liittyviä asioita esiin.

Tampereen kaupunki kokee nykyisen valitusmahdollisuuden sekä Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen valvonnan riittävän tehokkaaksi ja jo nykytilassa toimivaksi keinoksi julkisten hankintojen valvontaan. Lähtökohtaisesti vain asiaan osallisilla eli käytännössä toisilla tarjoajilla on intressi saada asian lainmukaisuus tutkittavaksi ja tämä on mahdollista edellä todetusti jo nykytilassakin.

3 Muut huomiot hallituksen esityksestä

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan uudistuvan hankintalain keskeinen tavoite tulisi olla hankintamenettelyn yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Tämän mahdollistaakin nyt esityksen mukaiset väljemmät sääntelyt kansallisiin hankintoihin, sosiaali- ja terveystalouden sekä käyttöoikeussopimusten hankintamenettelyihin. On hyvä ja tarkoituksenmukaista, että hankintayksiköille annetaan mahdollisuus pitkälti omilla toimintaohjeillaan toteuttaa kyseiset hankinnat. Tämä myös aktivoi ja edesauttaa uudentyyppisten hankintamuotojen sekä innovatiivisuuden hyödyntämistä hankinnoissa. Tämä taas mahdollistaa tarkoituksenmukaisten hankintojen tekemistä. Väljemmät menettelysäännökset luovat toimintaedellytykset hankintayksiköille tehostaa toimintaansa sekä miettiä uusia ja parempia tapoja toteuttaa julkisia hankintoja. Mikäli hankintojen sääntely on hyvin yksityiskohtaista, rajaa se hankintayksikön toimintamahdollisuuksia sekä luo hankintayksiköille riskin kokeiltaessa uusia toimintatapoja. On kuitenkin hyvä muistaa, että myös markkinaoikeuden tulisi sopeuttaa toimintansa muuttuvaan lainsäädäntöön, koska vain oikeuskäytäntö tulee todellisuudessa näyttämään miten uudet väljemmät menettelysäännöt ottavat paikkansa.

Tampereen kaupunki tulee ohjeistamaan kaupungin oman hankintakäytännön niin pienhankinnoille kuin kansallisillekin hankinnoille. Näin ollen kansallisten kynnysarvojen rajan taso laissa ei sinänsä ole merkittävässä asemassa.

Sosiaali- ja terveystalouden kynnysarvojen osalta Tampereen kaupunki katsoo, että ei ole tarvetta laskea rajaa direktiivin säätämästä 750 000 euron kynnysarvosta. Tarvetta ei näin ollen ole myöskään säätää erillisiä





kynnysarvoja sosiaali- ja terveyspalveluille sekä muille erityisille palveluille. Yksi ja sama direktiivin kynnysarvo kyseisille palveluille olisi selkeä.

Tampereen kaupunki katsoo, että on tärkeää sallia kansallisesti kaikki se joustovara, mikä on mahdollista direktiivin sallimissa rajoissa. Hankintayksikköjen oheistusta ja neuvontaa tulisi lisätä ja sitä kautta saada hankintayksiköille lisää hankintaosaamista, ei tiukan lainsäädännön, pakottavien säännösten tai lisätyn valvonnan kautta.

Tarjouksen valinta tehdään jatkossa aina kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Tämä tarkoittaa halvinta hintaa, edullisimpia kustannuksia tai parasta hinta-laatusuhdetta. Tampereen kaupungin hankintatoimessa usein laatu on jo osana hankinnan ehdottomia vaatimuksia. Näin ollen tarjousta ei edes oteta mukaan tarjousvertailuun, mikäli laadun vaadittu vähimmäistaso ei täyty. Tämä on perusteltu toimintatapa, koska ne tarjoajat joiden osalta vaadittu laatu taso ei täyty, putoavat tarjousten arvioinnissa pois ja vertailu voidaan tehdä vain hinnan osalta. Tässä mallissa hankintayksikkö saa varmasti sopimuskumppanin, joka täyttää asetetut laatuvaatimukset koko sopimuskauden. Myös hankintayksikön työmäärä tarjousten vertailussa vähenee, koska arviointi voidaan tehdä van hinnan perusteella. Todetaan vielä, että usein pakollisena vaadittu laatutaso ylittää esimerkiksi lain vaatiman laatutason. Näin ollen perusteluvelvollisuus halvimman hinnan käyttämiselle on tarpeeton. Tampereen kaupunki myös toivoo lain perusteluihin lisää selkeyttä siihen, millä tasolla jatkossa hinta-laatusuhteen arvioinnissa laadun vertailuperusteet tulisi asettaa.

Hankintojen jakamisessa osiin Tampereen kaupunki toteaa, että asia on sinänsä hyvä ja tarkoituksenmukainen. Käytännön hankintatoimessa kuitenkin muodostuu tilanteita, että hankintojen jakaminen osiin ei ole mahdollista. Kaupungin hankintasopimukset ovat usein laajoja ja euromääräisesti isoja. Kaupungin näkökulmasta vaatii myös lisäresursseja ja lisää hallinnollista taakkaa, mikäli sopimuskauden ajan toiminta ulottuu useampiin sopimuskumppaneihin saman sopimuskokonaisuuden sisällä. Laadun seuranta tai muu yhteistyö sopimuskaudella voi muodostua vaikeaksi usean sopimuskumppanin kesken. Myös sopimuskokonaisuus voi olla sen tyyppinen, että sitä on käytännössä mahdotonta jakaa eri toimijoiden kesken. Asiaa tulisi myös pohtia siitä näkökulmasta, voisiko asiaa edesauttaa tarjoajien puolesta ryhmittymien muodostamisella ja sitä kautta tarjouskilpailuihin osallistumisella.

Tampereen kaupunki toivoo myös vielä lisäselkeyttä puitejärjestelyjä koskevaan kohtaan. Kaupunki toivoo selkeyttä yhden toimijan puitejärjestelyn näkökulmasta. Käytännön hankintatoimessa usein sekoitetaan käsitteet hankintasopimus, puitesopimus ja puitejärjestely. Selvyyden vuoksi olisi toivottavaa, että esityksessä selkeytettäisiin yhden toimijan puitejärjestelyn ja hankintasopimuksen ero. Tällä on vaikutusta muun muassa hankintasopimuksen kestoa ajatellen.





Hallinnon konserniohjaus
Lakiasiat

6.10.2016

Tampereella 6. päivänä lokakuuta 2016

TAMPEREEN KAUPUNKI

Katja Korhonen
Lakimies

