

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

18.10.2016

Eduskunnan talousvaliokunta

TaV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 19.10.2016 klo 11.15

HE 108/2016 vp eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi**Taustaa: klassisen hankintadirektiivin 18.2 artiklan periaatteet on huomioitu heikosti lakiesityksessä**

Hankintadirektiivin 18.2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että taloudelliset toimijat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai liitteessä x luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali-, ja työoikeudellisissa säännöksissä.

SAK esitti hankintalakimietinnön valmistelun aikana kaksi vaihtoehtoa artiklan 18.2 toimeenpanoksi kansalliseen lainsäädäntöön. Artikla voisi olla joko velvoittavana periaatepykälänä kansallisessa lainsäädännössä kuten direktiivissä tai artiklan sisältö toimeenpantaisiin kansalliseen lainsäädäntöön riittävän vahvasti hankintalain muiden pykälien kautta. Käytännössä nämä ”muut pykälät ” olisivat pakollista ja harkinnanvaraista poissulkemista ja alihankintaa koskevat säännökset sekä hankintasopimuksen erityisehtoja ja valvonnan järjestämistä koskevat säännökset. Muun muassa näistä pykäluonnoksista SAK esitti kirjalliset näkemykset talousvaliokunnalle 5.10.2016. Tässä lausunnossa keskitytään vielä tarkemmin pakollisiin poissulkemisperusteisiin ja hankintasopimuksen erityisehtoihin.

Hallituksen esityksessä 18.1 artikla on ehdotettu implementoitavaksi periaatepykälänä (3 §) ja 18.2 artikla tavoitepykälänä (2 §). 18.2 artiklaa ei esitetä saatettavaksi kansallisesti voimaan itse laissa vaan artiklan periaatteisiin viitataan yleisperusteluissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esitetty kokonaisuus ei ole riittävä sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien sekä työelämän oikeuksien näkökulmasta.

Hankintasopimuksen erityisehdot ja pakolliset poissulkemisperusteet osana uudistusta

SAK:n lähtökohtana hankintalakiuudistuksessa on ollut, että kaikki viisi EU:n hankintadirektiivin yleistä tavoitetta pitää saattaa riittävällä tavalla kansalliseen lainsäädäntöön. Nämä tavoitteet ovat:

1. hankintamenettelyn yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen
2. ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden ja erityisesti työehtojen toteutumisen edistäminen
3. pienten- ja keskisuurten yritysten markkinoille pääsyn parantaminen
4. asianmukaisten menettelyjen varmistaminen julkisissa hankinnoissa ja
5. julkisten hankintojen valvonnan ja hallinnoinnin vahvistaminen.

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

18.10.2016

Hallituksen esityksessä yleistavoitteista painottuu erityisesti hankintamenettelyn yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen sekä pienten- ja keskisuurten yritysten markkinoille pääsyn parantaminen, erityisesti yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä painottaen. Joustavoittamiselle ja yksinkertaistamiselle on annettu paikoin liikakin painoarvoa. Tämä näkyy erityisesti kansallista hankintaa koskevissa pykälissä, joissa ei esitetä esim. mitään velvoittavia poissulkemisperusteita tarjoajalle. SAK ei tue esitystä tältä osin.

Pakolliset poissulkemiskriteerit velvoittaviksi myös kansallisiin hankintoihin

EU- kynnysarvon ylittävien ja sote- hankintojen osalta pakolliset poissulkemiskriteerit ovat hyvät

Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista on EU- kynnysarvon ylittävien hankintojen ja sosiaali- ja terveystalouden sekä muiden erityisten palveluhankintojen pakollisten poissulkemisperusteiden 80 §:n osalta hyvä. Uuteen hankintalakiin esitetään lisättäväksi rikoslain 47 luvussa rikokseksi säädetty työturvallisuus-, työaika- ja työsuojelurikkomus- ja työsyryntäteot. Esitys tuo tältä osin EU- direktiivin tavoitteen työelämän oikeuksien paremmasta huomioimisesta sisään Suomen hankintalainsäädäntöön.

Toisaalta, EU-kynnysarvojen ylittävien ja sosiaali- ja terveystalouden sekä muiden erityisten palveluhankintojen pakollisten poissulkemisperusteiden 80 §:n työrikosten osalta vankeusrangaistuksen edellyttäminen voi asettaa tarjouksen hylkäyskynnyksen tarpeettomankin korkealle. Useammassakin SAK:n liitossa oli toiveita siitä, että myös toistuvat sakkotuomiot olisi voitu uudessa hankintalaissa rinnastaa työrikosten osalta pakollisiksi poissulkuperusteiksi.

Esimerkiksi kiskonnantapaista työsyryntää koskevat rikokset ovat lisääntyneet huolestuttavasti erityisesti Palvelualojen ammattiliiton toimialoilla. Tyypillistä näille tapauksille ovat työehtosopimuksen alittavat palkat, työn teettäminen ilman vapaapäiviä ja lomaa ja/tai muut työaika- ja työsuojelurikkomukset. Myös rakennusalalla on huolestuttavan paljon tapauksia, joissa työntekijöille ei makseta työehtosopimuksen mukaista palkkaa.

Pakolliset poissulkuperusteet saatava sisään myös kansallisiin hankintoihin

Valitettavasti lakiesitys pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ei koske 11 luvun kansallisia menettelyjä. Kansalliset menettelyt (99 – 106 §:t) ovat niukat ja erittäin joustavat. Ne ovat jopa niin joustavat, että voivat lisätä markkinaoikeuteen vietävien tapauksien määrää lain monitulkintaisuuden vuoksi.

Lisäksi lakiesitys ei mm. velvoittaisi hankintayksiköitä käyttämään pakollisia poissulkuperusteita (80 §) kansallisissa hankinnoissa. Esityksen hyväksyminen tällaisenaan voi tarkoittaa harmaan talouden lisääntymistä, sillä hankintayksiköillä ei olisi veloitetta selvittää kansallisten hankintojen osalta sitä, onko voittanut tarjoaja saanut rikostuomion esimerkiksi lahjuksen antamisesta, järjestäytyneen rikollisliigan toimintaan osallistumisesta, ihmiskaupasta, törkeästä veropetoksesta, lahjomisesta elinkeinotoiminnassa, rahanpesusta tai työaika- ja työsuojelurikkomusrikoksesta.

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

18.10.2016

Esityksen mukaan kun tarjoajan soveltuvuutta ja poissulkemista koskevassa 105 §:n 2 momentissa ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisessa voidaan noudattaa, mitä 80 - 86 §:ssä säädetään.

SAK ymmärtää tarjoajien ja hankintayksiköiden tarpeen joustavimmille ja yksinkertaisimmille hankintakäytännöille kansallisissa hankinnoissa ja oli työ- ja elinkeinoministeriön mietintötyöryhmässä antamassa tukensa tämän suuntaiselle uudistukselle. Ehtona oli kuitenkin se, että kansallisista hankkeista soveltaviin säännöksiin lisättäisiin tarjoajan soveltuvuutta ja poissulkemista koskevaan säännöksen (105 §) pakollisen poissulkemisperusteiden selvittely hankintayksiköitä velvoittavana (80 §) sekä alihankintaa koskevat säännökset (77 § ja 78 §). Näin olisi varmistettu nykytilannetta parempi harmaan talouden torjunta kansallisissakin hankinnoissa. Esimerkiksi rakennusurakoissa kansalliset hankinnat voivat olla jopa 5 miljoonan euron kokoisia.

Hankintasopimuksen erityisehtojen soveltamisala laajemmaksi (98 §)

Niin sanotun klassisen hankintadirektiivin resitaalin 38 kohdan mukaan sovellettavat lait ja työehtosopimukset määräytyvät rakennusurakan tai palvelujen suorittamispaikan mukaan. Tämä periaate on tuotu esiin mietinnön yleis- ja yksityiskohtaisissa perusteluissa. SAK:n mielestä periaate olisi pitänyt kirjata myös lakiesityksen hankintasopimuksen erityisehtoja koskevaan 98 §:ään. Esitöillä säätäminen ei vastaa direktiivin tarkoitusta.

Hankintasopimuksen erityisehtoja koskeva 98 §:n 2 momentti kattaa hallituksen esityksessä vain valtion keskushallintoviranomaiset. Säännöksen mukaan valtion keskushallintoviranomaisen ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan väliseen hankintasopimukseen on otettava ehto, jonka mukaan Suomessa toteutettavassa hankintasopimukseen sisältyvässä työssä on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava saman laatuissa työssä.

SAK:n mielestä erityisehtoja koskevan 98 §:n 2 momentin pitäisi koskea kaikkia hankintayksiköitä eikä vain valtion keskushallintoyksikköjä. Kun säännöksen ensimmäiset sanat "valtion keskushallintoviranomaisen" muutetaan "hankintayksiköiden"- sanaksi, 3 momentti voitaisiin tarpeettomana poistaa.

Tällä muutoksella uusi hankintalaki turvaisi paremmin kohtuullisten työehtojen periaatteen ja näiden periaatteiden toteutuminen Suomessa myös kunnissa ja kuntayhtymissä sekä maakunnissa. Lisäksi torjuttaisiin varmemmin harmaata taloutta. Laajennettu soveltamisala olisi perusteltu myös siksi, että kaikkien julkisten hankintayksiköiden on oltava yhteiskuntavastuun toteuttamisen edelläkävijänä. Erityisesti julkisissa rakennusurakoissa ja siivousalalla alitetaan työehtosopimusten vähimmäismääräyksiä usein.

Muutoksella ei ole tarkoitus laajentaa työnantajien vastuita ja velvoitteita, vaan tehostaa valvontaa valtion lisäksi erityisesti kuntien ja maakuntien hankintayksiköissä ja torjua harmaata taloutta. Punnittaessa muutoksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa siitä

Työllisyys- ja työehdot osasto/PB

18.10.2016

saatavaan hyötyyn kuten esimerkiksi verotulojen määrän kasvuun, on selvää, ettei voida puhua mistään merkittävästä hallinnollisesta taakasta.

Muutos saattaisi edellyttää hankintayksiköiltä lisätarkkaavuutta ja mahdollisesti lisäresursseja tai resurssien uudelleen organisointia kirjanpidon seurannasta ulkoistettujen urakoiden ja palveluiden valvonnan varmistamiseksi niin, että hankkeissa voidaan varmistaa mm. kansallisen työlainsäädännön toteutuminen.

Hankintalakiuudistusta käsitelleessä työryhmässä erityisehtojen laajentamista vastustivat vain hankintayksiköiden edustajat (= määrällinen enemmistö).

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry