

1.7.2015

Työ- ja elinkeinoministeriö
Kirjaamo
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö (TEM/2221/00.04.01/2013)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnöstä. Raha-automaattiyhdistys (RAY) lausuu asiassa pääsääntöisesti hankintayksikön roolissa. RAY valvoo omalta osaltaan myös hankintalain noudattamista silloin, kun sen soveltamisvelvollisuus perustuu sosiaali- ja terveysministeriön RAY:n esityksestä myöntämiin avustuksiin. RAY pitää tärkeänä myös hankintalain piirissä olevien avustusta saavien tahojen osalta sitä, että uudella hankintalailla pystyttäisiin vähentämään julkisiin hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa.

RAY kilpailuttaa hankintansa julkisena menettelynä. Kilpailutuksia on vuodessa keskimäärin 50 kappaletta. Suurin osa hankintasopimuksista on kokonaisarvoltaan EU-kynnysarvon ylittäviä. RAY käyttää kilpailutuksissa usein rajoitettua menettelyä, koska kilpailutuksiin liittyy tarve suojata RAY:n liiketoiminnan järjestämiseen liittyviä, salassa pidettäviä tietoja. RAY:llä on halutessaan mahdollisuus liittyä myös Hansel Oy:n kilpailuttamiin valtionhallinnon puitejärjestelyihin.

RAY:llä on kokemusta sekä eurooppalaisista että kotimaan markkinoiden kilpailutuksista sekä ns. kevennetyistä kilpailutuksista mm. Hansel-puitejärjestelyjen puitteissa. RAY:n hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluvien hankintojen arvo on n. 80–100 miljoonaa euroa vuodessa.

RAY:n hankinnat suuntautuvat usein toimialoille, joissa toimittajat eivät ole tietoisia julkisesta hankintamenettelystä tai eivät aktiivisesti seuraa julkisten hankintojen ilmoituskanavia. Tämä koskee erityisesti pelitoiminnan ulkomaisia toimittajia. Tarjouksen jättäjille myös hankintaprosessiin liittyvien asiakirjojen julkisuus on vieras asia.

RAY:n keskeiset huomiot mietintöön liittyen ovat:

- Nostamalla kansallista kynnysarvoa esitettyäkin korkeammalle, voitaisiin tehokkaasti vähentää hankinnoista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.
- Hankintojen salassapito tulisi voida taata erityisesti turvallisuuteen ja henkilötietoihin liittyvissä hankinnoissa.
- Olisi varmistettava, että mahdolliset valitukset eivät johda hankintayksikön kannalta kohtuuttomiin liiketaloudellisiin seurauksiin esim. valitusten pitkien käsittelyaikojen vuoksi.

1.7.2015

Näitä huomioita on perusteltu alla tarkemmin yksityiskohtaisissa kommenttiosuoksissa, joka on laadittu lausuntopyynnössä toivotun vastausrunon mukaisesti. Kommenttiosuudet ovat tämän lausunnon liitteenä 1.

RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS



Velipekka Nummikoski
toimitusjohtaja



Mari Mustakoski
lakiasiainjohtaja

1.7.2015

Yleisperustelut

1. Nykytila

Näkemykset mietinnön nykytilaa koskevasta luvusta:

Nykytilan kuvauksessa on ansiokkaasti nostettu esille tämän päivän todellisuus, soveltamistilanteiden monimutkaistuminen ja oikeuskäytännössä hankintayksiköille asetetut kovat vaatimukset.

Raskas ja pitkä kilpailutuksen valmisteluprosessi aiheutuu siitä, että toimittajan soveltuvuuden, hankinnan kohteen, hankinnalle asetettujen ehtojen ja vaatimusten määrittelyyn on käytettävä paljon työtä ja aikaa, jotta hankinta-asiakirjat olisivat yksiselitteiset, selkeät, kaikkien mahdollisten toimittajien ymmärrettävissä ja niiden perusteella saatavat tarjoukset yhteismitalliset ja vertailukelpoiset. Markkinoiden etu ei ole, että nyt liian raskas julkisen hankintamenettelyn valmisteluprosessi aiheuttaa sen, että hankintasopimuksista tehdään isompia kokonaisuuksia ja kestoiltaan pitempiä ja siten markkinoiden dynamiikka katoaa.

Mietinnössä esitetyt hankintayksiköiden edustajien näkemykset nykytilasta ovat oikeita ja ne tulisi ottaa vakavasti huomioon uutta lakia valmisteltaessa. Liikesalaisuuksien salassapidon vastuun siirtäminen viime kädessä hankintayksikölle on kohtuutonta. Asianosaisten asianosaisjulkisuus aiheuttaa paljon ylimääräistä työtä hankintayksiköissä.

3. Vaikutusarviointi

Näkemykset mietinnön ehdotusten vaikutuksista sekä näkemykset mietinnön vaikutusarviointia koskevasta luvusta (mm. mitä puuttuu ja onko vaikutuksia arvioitu mielestänne oikein):

RAY kannattaa kansallisen kynnysarvon korottamista ja näkee tämän vähentävän hallinnollista taakkaa.

RAY yhtyy mietinnön sivulla 65 todettuun näkemykseen siitä, että aiempaa velvoittavammat säännökset lisäävät hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Tällaisia ovat esim. tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuuden vaatimusten todentamista koskevat lisäysehdotukset.

Hankintayksikön omilla ohjeilla säädellään pienhankintojen kilpailuttamista. Ylenen ohje lienee, että vähintään kolmelta soveltuvalta ehdokkaalta on pyydettävä tarjous. Tällä varmistetaan, että myös pienhankinnat toteutetaan siten, että aitoa kilpailua syntyy.

1.7.2015

4. Hankintojen valvonta ja neuvonta

Onko näkemyksenne mukaan mietinnössä esitetty valvonnan toteuttamistapa riittävä vai tulisiko näkemyksenne mukaan Suomeen perustaa hankintalainsäädännön valvontaa toteuttava elin tai antaa valvontatehtävä olemassa olevalle viranomaiselle?

✓ Mietinnön ehdotukset ovat riittäviä.

Näkemykset mietinnön julkisten hankintojen neuvontaa koskevasta teemasta:

Nykyiset valvontakeinot ovat riittävät.

Mietinnön lakiehdotukset

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki

Näkemykset ehdotetun lain muista soveltamisalaa ja sen rajouksia koskevista säännöksistä:

8§: Yleiset soveltamisalan rajoukset (salassa pidettävät hankinnat)

Salassa pidettävänä hankintoina tulisi perusteluissa mainita myös hankintayksikön tietoturvallisuuteen ja yritysturvallisuuteen liittyvät hankinnat. Näissä hankinnoissa kyse voi olla asiakastiedoista tai esim. rahaan/maksuliikenteeseen liittyvistä järjestelmistä, jotka eivät ole normaalia, esim. pankkien välittämää maksuliikennettä. Kyseessä voivat olla myös hankintayksikön lakisääteiset rahanpesuvalvontaan liittyvät tehtävät ja tiedot, jotka eivät saa paljastua ulkopuolisille.

9§: Palveluhankintoja koskevat soveltamisalan rajoukset

RAY pitää hyvänä, että lain soveltamisalan ulkopuolelle säädettäisiin tietyt oikeudelliset palvelut.

11§: Käyttöoikeussopimuksia koskevat soveltamisalapoikkeukset

RAY pitää hyvänä lain 11§:ssä säädettyä käyttöoikeussopimuksia koskevaa poikkeusta liittyen arpajaispalvelujen käyttöoikeussopimuksiin. Perustelutekstin kirjaus selventää sitä, että "yksinoikeuden piiriin kuuluviin rahapeleihin liittyvät organisoimistoimet eivät tulisi käyttöoikeussopimuksia koskevien säännösten piiriin missään tapauksessa."

RAY on lakityöryhmän kuulemistilaisuudessa tuonut esille perustellun näkemyksensä asiasta. RAY toivoo, että perustelutekstiin voitaisiin lisätä vielä selventävä maininta siitä, että yllä todettu kirjaus tarkoittaa myös sitä, että RAY:n sijoituspaikkasopimukset eivät kuulu hankintasääntöjen piiriin (eivät käyttöoikeussopimusten eivätkä myöskään palveluhankintasopimusten piiriin). Kyse on sellaisesta avoimesta järjestelmästä, joka jää

1.7.2015

hankintasääntöjen ulkopuolelle. RAY on tuonut kuulemisessa esille, että RAY:n sijoituspaikkasopimukset ovat kaikille avoin järjestely, josta seuraa, että sopimuksissa ei ole lainkaan kyse julkisista hankinnoista (vrt. käyttöoikeussopimusdirektiivin johdantotekstin kohta 13).

4 luku - kynnysarvot ja hankinnan ennakoidun arvon laskeminen

Onko näkemyksenne mukaan tavara- ja palveluhankintoja koskevan kynnysarvon nostaminen mietinnön ehdottamalla tavalla

✓ Liian matala kynnysarvojen korotus

Mahdolliset perustelut näkemykselle ja mahdollinen näkemyksenne tavara- ja palveluhankintojen kansalliseksi kynnysarvoksi perusteluineen:

Hankintayksikön näkökulmasta tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo voisi olla vieläkin korkeampi, esimerkiksi 100 000 euroa. Hankintayksikkö kilpailuttaisi tätäkin pienemmät hankinnat vapaamuotoisesti, mutta hallinnollista byrokratiaa ja määrämuotoisia prosesseja vähennettäisiin pienemmissä hankinnoissa.

Onko näkemyksenne mukaan palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten kynnysarvon nostaminen mietinnön ehdottamalla tavalla

✓ Riittävä kynnysarvojen korotus

5 luku - hankintamenettelyt

Näkemykset avoimen ja rajoitetun menettelyn säännöksistä:

Rajoitetussa menettelyssä vaatimus julkaista tarjouspyyntö kutsun yhteydessä on erikoinen ja asian perustelut ovat kestäättömiä. Syy ei voi olla tekninen eli sähköisten menetelmien käyttö. Kaikkien hankinta-asiakirjojen yhtäaikaisten julkaiseminen aiheuttaisi käytännössä suurta sekaannusta - ehdokkaat ja tarjoajat sekoittaisivat milloin annetaan hakemus, milloin tarjous. (Toimittajat eivät välttämättä ole tietoisia eri menettelyistä ja julkisiin hankintoihin liittyvästä terminologiasta.)

On myös hankintayksikön intressissä laatia kutsu siten, että siinä annetaan riittävät tiedot hankinnan kohteesta, jolloin mahdollisimman moni toimittaja aktivoituu. Tarjouspyynnön julkaiseminen tässä vaiheessa ei ole tästäkään syystä tarpeen. Jos tarjouspyyntö tulisi julkaista kutsun yhteydessä, myös tarjousten jättöaika tulisi olla tiedossa, kun hankintailmoitus julkaistaan. Sen tarkka määrittäminen on haasteellista ja pidentäisi prosessia.

RAY:n näkemyksen mukaan 62§:n ja 69§:n mahdollistamat poikkeukset asiakirjojen julkaisemisessa erityistä tietosuojaa vaativissa hankinnoissa

1.7.2015

eivät ole riittäviä turvaamaan hankintayksikön tietosuojatarpeita. Hankintayksikön tulisi voida suojata salaiset/luottamukselliset hankinnat siten, että niitä ei tarvitse kilpailuttaa. Tätä on perusteltu tarkemmin ylempänä (8§).

Epäselväksi jää myös, onko ehdokkailla valitusoikeus tarjouspyynnön perusteella, vaikka ehdokasta ei valittaisikaan tarjousmenettelyyn.

Näkemykset neuvottelumenettelyä ja kilpailullista neuvottelumenettelyä koskevista säännöksistä:

Erilaiset hankintamenettelyt on kuvattu seikkaperäisesti ja on hyvä, että kaikki menettelyt ovat nyt samassa laissa. Innovaatiokumppanuus on tervetullut uusi hankintamenettely.

Valitessaan jonkin neuvottelumenettelyistä, hankintayksikkö hakee neuvotteluilla itselleen parasta ratkaisua markkinoilta. Neuvottelujen tarkoitusta ei palvele se, että jo menettelyn alussa olisi julkaistava tarjouspyyntö ja vertailukriteerit. Vertailuperusteiden ilmoittaminen hankinta-asiakirjoissa jo hankintamenettelyä (esim. neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä) käynnistettäessä ei ole järkevää. Vertailuperusteet selkeytyvät yleensä pääsääntöisesti vasta neuvottelujen aikana.

7 Luku - velvollisuus ilmoittaa hankinnoista ja ilmoittamismenettely

Näkemykset 7 luvun hankinnoista ilmoittamista koskevista säännöksistä:

Lain perusteluista ei ilmene, mitä 60§:ssä tarkoitettu sopimusmuutoksia koskeva ilmoitusmenettely käytännössä tarkoittaa. Turhaa hallinnollista taakkaa tulisi pyrkiä vähentämään ja tämän vuoksi ilmoitusmenettelyn tarpeellisuutta tulisi arvioida kriittisesti.

9 Luku - hankinnan valmistelu, tarjouspyyntö ja hankinnan kohteen kuvaus

Näkemykset 9 luvun hankinnan valmistelua, tarjouspyyntöä sekä hankinnan kohteen kuvausta (ml. vaihtoehtoiset tarjoukset) koskevista säännöksistä:

Käytetty terminologia on osin sekavaa ja sekoittuu menettelyittäin ja menettelyjen eri vaiheissa (esim. käytetään ilmauksia kutsu, tarjouspyyntö, hankinta-asiakirjat). Tämä koskee erityisesti rajoitettua menettelyä ja sen ilmoitusmenettelyn vaatimuksia koskevaa kohtaa (mitä ns. rajoitetun menettelyn kutsun, hankintailmoituksen, tulee sisältää ja mitä tulee olla saatavilla).

Lain 74§ antaa hankintayksiköille uusia mahdollisuuksia mm. tarjousten selventämiseen. Se antaa hankintayksiköille liikkumavaraa ja vapautta,

1.7.2015

mutta on epäselvää, miten tämä käytäntö tosiasiasa toimisi ja tulisiko siitä uusia valitusperusteita, jotka voisivat hidastaa hankinnan etenemistä.

10 luku - ehdokkaiden ja tarjoajien valinta sekä tarjouksen valinta

Tulisiko hankintalaista poistaa mahdollisuus käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena yksinomaan halvinta hintaa?

✓ Ei

Hyvä, että halvin hinta on edelleen mahdollinen valintakriteeri, koska käytännössä monessa hankinnassa laatu sisältyy toimittajan soveltuvuuteen ja hankinnan kohteelle kirjattuihin ehtoihin ja vaatimuksiin.

Näkemykset poissulkemisperusteita, soveltuvuusehtoja ja niiden selvityksiä koskevista säännöksistä:

RAY pitää tärkeänä yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan kehittämistä ja käyttöä. Julkisessa hankintamenettelyssä pitäisi pitkälti voida nojautua samoihin periaatteisiin ja vaatimuksiin kuin tilaajavastuulain vaatimuksissakin. Todistusten vaatimista voittaneelta toimittajalta ei tule säätää pakolliseksi. Esim. vanhan toimittajan kohdalla pitäisi olla mahdollisuus käyttää tapauskohtaista harkintaa.

On selvää, että perusmallin lisäksi hankintayksikön harkittavaksi jää vielä lukuisa määrä hankintaspesifisiä erityispiirteitä, joita prosessin aikana selvitetään. Soveltuvuuden vaatimusten samoin kuin poissulkemis-perusteiden todentamiseen toivotaan yleisiä, yhteisiä käytäntöjä ja malleja.

Muita näkemyksiä 9/10 luvun säännöksistä:

Valintaperuste; vertailukriteeri, jonka painoarvolle on määritelty vaihteluväli. Laissa tulisi todeta, että hankintayksikkö saa päättää päätöstä tehdessään, miten ilmoitettua vaihteluväliä sovelletaan. Hankintayksikön tekemästä vaihteluväliä koskevasta ratkaisusta ei saisi valittaa.

11 luku - kansalliset menettelyt

Näkemyksenne 11 luvun kansallisia hankintoja koskevista menettelysäännöistä:

Joustavat käytännöt ovat toivottavia. Myös oikeuskäytännön tulisi tukea joustoja.

1.7.2015

15 luku - oikeussuojakeinot

Näkemykset 15 luvun oikeussuojakeinoja koskevista säännöksistä:

Olisi tarkemmin määriteltävä, mistä ja missä vaiheessa kilpailutusprosessia toimittaja saa valittaa. Ilmoituksessa olleesta virheestä tulisi voida valittaa ainoastaan tietyn määräajan jälkeen ilmoituksen julkaisemisesta (esim. jos valitus tehdään hankintapäätöksen tiedoksiannon jälkeen ja valitus koskee useita viikkoja/kuukausia aiemmin tehtyä ilmoittamismenettelyä, aiheutetaan hankintaprosessille merkittävää viivästystä, haittaa ja tehottomuutta).

Valitusmenettelyssä ongelmallista on myös se, että ennen valitusprosessin käynnistämistä toimittaja/toimittajat käyttävät asianosaisoikeuttaan toisten tarjoajien asiakirjoihin tutustumiseen. Uuden kilpailutuksen järjestäminen on haasteellista, kun tarjoajat tietävät toistensa tekemät aiemmat tarjoukset. On huomattava, että asiakirjojen julkisuus ja asianosaisten oikeus toisten tarjoajien asiakirjojen tarkastukseen työllistää hankintayksiköitä.

Hankintayksikön toiminnan kannalta on haitallista, jos oikeuskäsittely ns. selvissäkin tapauksissa kestää useita vuosia. Markkinaoikeuden käsittelyaikoja tulisi pyrkiä lyhentämään ja asianosaisten tulisi voida luottaa siihen, että käsittely tapahtuu tietyn aikarajan puitteissa (esim. joitakin kuukausia valituksen tekemisestä).

Erityisen oikeussuojan antamista hankintayksiköille tulisi harkita tietyissä tapauksissa. Erityinen oikeussuoja voisi tarkoittaa esim. valituksen käsittelyn nopeuttamista tai sitä, että ns. hyvän liiketavan vastaisesta toiminnasta voitaisiin sanktioida tarjouskilpailuun osallistunutta.