Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönne 13.5.2015

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö

Lausunnon pääkohdat

* Akavan mukaan ehdotettu kansallisten kynnysarvojen merkittävä korottaminen nykyisestä 30 000 eurosta 60 000 euroon on perusteltua. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta kynnysarvoa olisi nostettava direktiivin mukaisesti 750 000 euroon. Kynnysarvon nostaminen helpottaisi hankintayksiköissä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen toteuttamista ja vähentäisi tarjoajien hallinnollista taakkaa.
* Akava pitää myönteisenä ehdotettua kevennettyä kansallista menettelyä. Ongelmallisena Akava pitää kuitenkin sitä, että kansallisissa hankinnoissa pakollisten poissulkemisperusteiden (80 §) käyttäminen on vapaaehtoista hankintayksiköille.
* Akavan mielestä innovaatiokumppanuusmenettely on esitetty implementoitavaksi riittävän väljässä muodossa, jotta siitä voisi syntyä sekä hankintayksiköille että toimittajille houkutteleva tapa hankintojen toteuttamiseen.
* Tarjousten valintaperusteetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa tarjouksen valintaperusteena olisi aina hankintayksikön valinnan mukaan halvin hinta, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu (93 §). Akava pitäisi parempana ratkaisuna edullisten kustannusten tai hinta-laatu -suhteen asettamista pakolliseksi hankintakriteeriksi palveluissa.

Työryhmän esityksessä ehdotetaan miten kansallisesti pannaan täytäntöön EU:n julkisia hankintoja koskeva direktiivipaketti, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU sekä parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU.

Muistiossa esitetään tavoitteina olevan julkisten hankintojen sääntöjen nykyaikaistaminen, yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Akava pitää tärkeänä, että hankintalain uudistustyössä painotetaan terveen kilpailun edistämistä, hankintojen innovatiivisuutta ja laatua, työntekijöiden asemaan liittyviä näkökohtia ja yrittäjien sekä yrittäjien ja pienten yritysten aseman huomioimista. Lain tavoitteisiin onkin kirjattu julkisten varojen käytön tehostaminen, tasapuolisen kohtelun edistäminen ja innovatiivisten hankintojen tekeminen. Akava pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Kansalliset kynnysarvot

Työryhmän ehdotuksessa esitetään kansallisten kynnysarvojen nostamista tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa 60 000 euroon (25 §). Kynnysarvojen nostolla pyritään vähentämään sekä hankintayksiköihin että tarjoajiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Tämä onkin perusteltua ottaen huomioon yksittäisten hankintojen aiheuttaman hallinnollisen kuormituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen mukaan esitetyt kansallisten kynnysarvojen nostot tulevat nopeuttamaan hankintamenettelyjä ja vähentävät julkisen talouden kustannuksia. Muutosta voi pitää merkittävänä suhteessa saavutettavaan hallinnolliseen säästöön. Akavan mukaan ehdotettu kansallisten kynnysarvojen merkittävä korottaminen nykyisestä 30 000 eurosta 60 000 euroon on perusteltua hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ehdotetulla kansallisella kynnysarvolla säädetään kuitenkin edelleen direktiivin sääntelyä tiukemmin kansallisista hankinnoista.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kynnysarvon osalta ongelmallista on, että työryhmän mietinnössä ehdotetaan että sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallinen kynnysarvo on 300 000 euroa (25 §) samalla kun direktiivin 4 artiklan mukainen kynnysarvo on 750 000 euroa. Ehdotettua sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallisten kynnysarvojen asettamista juuri ehdotetulle tasolle ei ole kuitenkaan millään tavoin perusteltu. Työryhmä ei ole arvioinut kuinka suuren osan julkisista sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoista jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli kynnysarvo asetettaisiin EU-kynnysarvon mukaiselle tasolle. Työryhmä vain toteaa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kynnysarvon nostaminen 300 000 euroon tarkoittaisi että euromääräisesti alle 0,5 prosenttia sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoista jäisi lain soveltamisen ulkopuolelle. Akava kannattaa sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta kynnysarvon nostamista direktiivin mukaisesti 750 000 euroon. Kynnysarvon nostaminen helpottaisi hankintayksiköissä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen toteuttamista ja vähentäisi tarjoajien hallinnollista taakkaa.

Hankinnan kohteen kuvaus

Työryhmä ehdottaa esityksessään että uudessa sääntelyssä hankinnan kohteen kuvauksessa tulisi ottaa aiempaa paremmin huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet. Esityksen mukaan hankinnan kohde tulisi kuvata siten, että esteettömyys ja kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu tulisi huomioida aina asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta (71 §). Akava pitää uudistusta hyvänä.

Kansallisten hankintojen menettelyt

Merkittävä uudistus on työryhmän ehdottama kansallisten menettelyjen huomattava keventäminen, jonka johdosta kansallisissa hankinnoissa joudutaan entistä useammin toimimaan yleisten hankintaperiaatteiden nojalla noudattaen menettelyjä, jotka ovat avoimia, syrjimättömiä, tasapuolisia ja suhteellisia. Kansallisia menettelyjä voidaan esityksen mukaan noudattaa hankinnoissa joiden arvo ylittää kansallisen kynnysarvon, mutta alittavat EU-kynnysarvon. Akava pitää myönteisenä ehdotettua kevennettyä kansallista menettelyä. Erityisesti ehdotuksessa on kevennetty tarjouspyyntöön ja siten myös tarjoukseen liitettyjen vaatimusten määrää, joka helpottaa hankintojen toteuttamista ja parantaa yrittäjien ja pienten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin (103 §).

Akavan mielestä myönteistä on myös että kansallisissa hankinnoissa säännökset mahdollistavat että hankintayksiköt voivat hyväksyä myös tarjoajien antaman vakuutuksen, että ne täyttävät hankintayksikön asettamat soveltuvuutta koskevat vaatimukset (104 §). Ongelmallisena Akava pitää kuitenkin sitä, että kansallisissa hankinnoissa pakollisten poissulkemisperusteiden (80 §) käyttäminen on vapaaehtoista hankintayksiköille.

Neuvottelumenettely

Työryhmän ehdotuksessa esitetään uusia täsmennyksiä, laajennuksia ja rajoituksia neuvottelumenettelyyn (34 ja 35 §). Akava pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Innovaatiokumppanuus

Hankintadirektiivin 31 artiklaan perustuva uusi innovaatiokumppanuuden menettely ehdotetaan säädettäväksi hankintalakiin sellaisenaan (38 ja 39 §). Menettelyn tavoitteena on mahdollistaa entistä tehokkaammin julkisten hankintojen strateginen käyttö innovoinnin edistämiseksi. Julkisten palvelujen tehostaminen innovaatioiden avulla parantaa julkisten palveluiden laatua. Merkitystä on myös sillä, että innovatiivisten tuotteiden ja palveluiden markkinoiden tukeminen parantaa myös kotimaisten innovatiivisten yritysten mahdollisuuksia saada kotimaasta tärkeitä referenssiasiakkaita kansainvälisillekin markkinoille suunnattaville uutuuksille.

Direktiivin sallimassa innovaatiokumppanuusmenettelyssä hankintayksiköt voivat yhdistää tutkimus- ja kehittämispalveluhankinnan sekä kyseisen työn lopputuloksena syntyneen idean tai prototyypin toteuttamista koskevan hankinnan samaan hankintamenettelyyn siten, että jälkimmäistä vaihetta ei tarvitse kilpailuttaa erikseen. Akavan mielestä esitetty innovaatiokumppanuusmenettelyn saattaminen osaksi kansallista hankintalakia on perusteltu ja se on esitetty implementoitavaksi riittävän väljässä muodossa, jotta siitä voisi syntyä sekä hankintayksiköille että toimittajille houkutteleva tapa hankintojen toteuttamiseen. Sääntelyssä on kuitenkin vältettävä ylimääräisten esteiden ja toimintaa vaikeuttavien sekä menettelyn käytännön kulkua hidastavien vaatimusten esittämistä. Väljien toimintapuitteiden avulla hankintayksiköt voivat parhaiten itse määrittää miten innovaatiokumppanuuden menettelyä sovelletaan kuhunkin innovaatiohankintaan. Erityisen merkittävää on se, että hankintayksikön ei tarvitse järjestää uutta tarjouskilpailua kehitystyön tulosten hankinnassa, jos hankinta tehdään menettelyyn otetulta kumppanilta ja jos kehitystyön tulokset sekä niitä koskeva hankinta vastaavat sovittua suoritustasoa ja enimmäiskustannuksia. Menettelyä selventävää on myös hankintayksiköille asetettava velvoite määritellä hankinta-asiakirjoissa immateriaalioikeuksista koskevista järjestelyistä. Ehdotuksen perusteluissa on käytetty termiä teollis- ja tekijänoikeudet, mutta sen on ymmärrettävä tarkoittavan laajasti immateriaalioikeuksia.

Innovaatiokumppanuusmenettelystä ei kuitenkaan saa muodostua ainoa menettely, jonka puitteissa hankitaan tuotteita tai palveluita, joissa on jokin innovaatio tai innovatiivinen osa. Akava pitää tärkeänä, että muissakin menettelyissä hyödynnetään toimintatapaa jossa innovatiivisten uusien ratkaisujen mahdollistamiseksi hankintayksiköt asettavat vaatimukset, jotka ovat toiminnallisia tai suorituskykyyn liittyviä vaatimuksia puhtaasti vaaditun toteutuksen kuvaamisen sijasta. Tällöin hankintayksikkö esittäisi hankintailmoituksella omat tarpeensa jättäen kuitenkin tarkemmat keinot tarpeeseen pääsemiseksi toimittajien harkintaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi omat menettelysäännöt sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja varten (106, 107 ja 108 §). Akavan mielestä ehdotetut kansallisiin menettelyihin (100 §) perustuvat menettelysäännöt ovat sinällään riittävän väljiä jotta hankintayksiköille jää joustavat lähtökohdat erityyppisten sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluhankintoihin. Säännöissä esitetyt tavoitteet sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiselle ovat sinänsä kannatettavia. Akava viittaa muualla tässä lausunnossa sanottuun liittyen kansallisiin menettelyihin ja kynnysarvoihin, jotka soveltuvat myös sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen menettelyyn ja kynnysarvoon.

Hankintaa edeltävä markkinakartoitus

Hankintadirektiivin 40 artiklassa säädetään uudesta mahdollisuudesta toteuttaa markkinakartoitus ennen varsinaisen hankinnan toteuttamista. Markkinakartoitusta ei työryhmän ehdotuksessa esitetä pakolliseksi, mutta sen sääntely on kuitenkin järkevää, jotta mahdollisimman monessa soveltuvassa hankinnassa markkinakartoitus tehtäisiin joko hankintayksikön omin voimin tai ulkopuolisen konsultin avulla. Hyvin tehdyt markkinakartoitukset voivat nopeuttaa paljonkin hankintojen tekemistä sekä tuottaa entistä laadukkaampia ja tuottavampia julkisia hankintoja.

Sidosyksikön toimintaa koskevat vaatimukset

Työryhmä ehdottaa esityksessään, että hankintayksikön sidosyksiköltään hankkimat lain piiriin kuuluvat hankinnat rajataan hankintalain ulkopuolelle silloin kun sidosyksikkö harjoittaa vähintään 90 % toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on (15 §). Prosenttiosuus on tiukempi kuin hankintadirektiivin sallima 80 %:n raja, mutta tiukennus on perusteltu kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Akava pitää tärkeänä, että erityisesti valtion keskushallinnon sidosyksiköille sallitaan rajoitetusti toiminta myös muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa joiden määräysvallassa se on. Suomessa kansallisiin intresseihin liittyviä tarpeita esiintyy esimerkiksi tieteellisessä laskennassa.

Tarjousten valintaperuste: laadun huomioiminen

Työryhmän ehdotuksessa esitetään tarjousten valintaperusteen muuttamista siten, että jatkossa tarjouksen valintaperusteena olisi aina hankintayksikön valinnan mukaan halvin hinta, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu (93 §). Valinta perusteiden välillä olisi työryhmän esityksen mukaan aina hankintayksikön omassa harkinnassa. Työryhmän esittämässä muodossa säännös tarkoittaa sitä, että suurin osa hankintayksiköistä käyttänee pääasiallisesti vain halvimman hinnan kriteeriä sen tuottaman yksinkertaisen hankintaprosessin vuoksi.

Laadun merkitystä on pyritty korostamaan sillä, että hankintayksiköille asetetaan perusteluvelvollisuus halvimman hinnan kriteerin käyttämisestä muissa kuin tavarahankinnoissa. Perusteluvelvollisuudella ei liene kuitenkaan merkittävää vaikutusta laadun huomioimiseen hankintakriteerinä. Akava pitäisi parempana ratkaisuna edullisten kustannusten tai hinta-laatu -suhteen asettamista pakolliseksi hankintakriteeriksi palveluissa, joissa yhteiskunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat usein merkittäviä, silloin kun halvimmalla hinnalla hankitut palvelut eivät ole laadultaan riittävän korkeatasoisia.

Akava pitää ongelmallisena sitä, että säännöksessä (93.3 §) mahdollistetaan ns. käänteisen kilpailutuksen käyttäminen, jossa hankintayksikkö määrittelee hinnan tai kustannukset, jotka se on valmis maksamaan valitulle toimittajille. Tarjoajien välinen kilpailu käydään tällöin yksinomaan laatuun liittyvillä perusteilla. Käytäntö on erityisen ongelmallinen liiketoiminnan alueilla, joissa julkisella hankintayksiköllä on hankintamonopoli. Tällöin julkisen hankinnan kohteena olevan palvelun hinnanmuodostus ei tapahdu kilpailluilla markkinoilla vaan hallintopäätöksenä.

Myönteistä on se, että jatkossa hankintayksikkö voi, käyttäessään hinta-laatusuhdetta perusteena, asettaa säännöksen perustelujen mukaan hinta-laatusuhteeseen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Lisäksi hankintayksiköille annetaan mahdollisuus ottaa huomioon hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön pätevyyden ja kokemuksen sekä henkilöstön organisoinnin, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisessa. Myönteistä on myös elinkaarikustannusten huomioimisen mahdollistaminen (95 §) siten, että hankintayksiköt voivat huomioida tarjousvertailussa hankinnan vaikutuksia myös laajemmin kuin pelkän hankintakustannuksen osalta.

Määräajat

Työryhmän ehdotuksessa esitetään hankintadirektiivin sallimien nykyistä lyhyimpien määräaikojen käyttöönottoa (56 ja 57 §). Lyhyet hankintojen määrärajat ovat ongelmallisia erityisesti yrittäjien ja pienten yritysten näkökulmasta. Tällaisia toimittajia ovat erityisesti sellaiset, joilla ei ole erikseen henkilöstöä julkisten hankintojen tarjouksia tai osallistumisilmoituksia tekemässä. Lisäksi joissakin monimutkaisemmissa hankinnoissa ehdotetut määräajat voivat olla liian lyhyitä myös silloin kun erityistä julkisiin hankintoihin erikoistunutta henkilöstöä on tarjoajalla käytettävissä. Akavan mielestä tulisi harkita lyhyimpien määräaikojen saattamista lähemmäksi voimassaolevan hankintalain säännöksiä.

Ehdokkaiden tai tarjoajien valinta ja soveltuvuus

Työryhmän ehdotuksessa esitetään yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan käyttöönottoa. Tämän johdosta soveltuvuuden arviointi tulee olemaan usein entistä nopeampi toimenpide (79, 87, 88 §). Akava pitää tätä sääntelyä vähentävää uudistusta hyvänä.

Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevia vaatimuksia työryhmän ehdotuksessa pyritään uudistamaan siten, että ehdokkailta tai tarjoajilta vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto voisi esityksen mukaan olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoiden arvon suuruinen (85 §). Tällä pyritään mahdollistamaan yrittäjien ja pienten yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin. Uudistuksen tehoa vähentää jonkin verran kuitenkin se, että hankintayksikkö voi asettaa vähimmäisliikevaihtoa koskevan vaatimuksen myös paljon korkeammalle, jos tälle voidaan vain esittää perusteltu syy. Syitä voisivat olla esimerkiksi hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyvät suuret riskit tai se, että hankinnan toteuttaminen on ratkaisevan tärkeää esimerkiksi sen vuoksi, että se on välttämätön edellytys muiden hankintasopimusten toteuttamiselle. Akava pitää uudistusta kuitenkin myönteisenä.

Pakolliset poissulkemisperusteet

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että lain pakollisiin poissulkemisperusteisiin lisättäisiin rikoslain 47 luvussa tarkoitettuja työrikoksia (80 §). Akava pitää ehdotettua uutta lisäystä työrikosten sisällyttämiseksi pakollisiksi poissulkemisperusteiksi kannatettavana. Pakollisten poissulkemisperusteiden tehoa heikentää kuitenkin se, että alihankinnan osalta mahdollisia poissulkemisperusteita hankintayksiköllä ei ole ehdotuksen mukaan velvollisuutta tarkistaa (78 §). Työryhmän esityksessä ei ole riittävällä tavalla pyritty varmistamaan, että kaikissa julkisissa hankinnoissa hankintayksiköt velvoittaisivat toimittajat noudattamaan direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita.

Yrittäjien ja pienten yritysten aseman huomioiminen

Yrittäjät ja pienet yritykset pitävät julkisia hankintoja potentiaalisena oman liiketoimintansa kannalta, mutta osallistuvat julkisiin hankintoihin vähemmän kuin keskisuuret tai suuret yritykset. Hankintadirektiivin uudistamisella on pyritty puuttumaan tähän ongelmaan eri tavoin. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen perusteella ongelmia yrittäjät kokevat olevan erityisesti hankintayksiköiden edellyttämien selvitysten laajuudessa, monimutkaisissa menettelysäännöissä ja liian laajoissa hankintakokonaisuuksissa.

Yrittäjien ja pienten yritysten kannustamiseksi osallistumaan julkisiin hankintoihin työryhmä esittää ehdotuksessaan hankintayksikölle asetettavan perusteluvelvollisuuden EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jakamatta jättämiselle (75 §). Perusteluvelvollisuuden vaikutus jäänee kuitenkin vaatimattomaksi ja perusteluvelvollisuudesta muodostuu lähinnä muodollinen vaatimus, sillä muutoksenhaussa markkinaoikeudessa siihen liittyvät valitukset on rajattu valitusoikeuden ulkopuolelle (139 §).

Yrittäjien ja pienten yritysten kannalta myönteistä on edellä käsitelty vähimmäisliikevaihtorajaa koskeva sääntely, kansallisten hankintojen menettelyn keventäminen sekä hankintayksikön mahdollisuuksien rajoittaminen koskien tarjoajien soveltuvuutta koskevien selvitysten toimittamista tarjouskilpailun aikana. Akava pitää muutoksia tärkeinä. Kaiken kaikkiaan yrittäjien ja pienten yritysten osallistuminen kansallisen kynnysarvon ylittäviin julkisiin hankintoihin lisääntynee jonkin verran tulevaisuudessa, sillä ehdotetulla sääntelyllä osallistumismahdollisuuksia joiltakin osin kohennetaan.

Hankintojen valvonta ja oikeussuojajärjestelmä

Työryhmä ei esitä hankintojen valvontaan liittyvän sääntelyn lisäämistä, vaan hankintojen valvonta esitetään toteutettavaksi nykyisen valvontajärjestelmän puitteissa, jotka täyttävät uuden hankintadirektiivin vaatimukset.

Hankintasääntöjen valvontaan käytettyjen resurssien tehostaminen on perusteltua ja siihen on kaikkia valtion hallinnonaloja kannustettava, sekä kunnallisessa hallinnossa kiinnitettävä huomiota. Olennaisempaa kuitenkin olisi lisätä hankintayksiköiden osaamista ja resursseja, jotta asianmukaiset, tasapuoliset ja syrjimättömät hankintamenettelyt voitaisiin turvata käytännössä.

Akavan mielestä on myönteistä, että hankintoihin liittyvää oikeussuojajärjestelmää uudistetaan siten, että jatkovalitusoikeus markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa (156 §). Julkisiin hankintoihin liittyvän joutuisuuden vaatimuksen ja tarjoajan oikeussuojan turvaamisen vuoksi valitusluvan asettaminen markkinaoikeuden päätöksiä koskeviin valituksiin on perusteltua.

Akava ry

Sture Fjäder Pekka Piispanen

puheenjohtaja johtaja