

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

2015-07-02
Lausuntopyyntö TEM/2221/00.04.01/2013

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikkoasiassa.

Sweco Finland Oy esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Kansalliset kynnsarvot

Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen. Mietinnön mukaan tämän tavoitteen saavuttamisessa on suuressa roolissa hankintamenettelystä osapuolille syntyvät kustannukset, hallinnollinen taakka sekä menettelyyn kuluva aika. Näiden vähentämiseksi eräänä keinona on esitetty kansallisten kynnsarvojen nostoa.

Tavara- ja palveluhankintojen ehdotetun 60.000 euron kynnsarvon piiriin kuuluvalla suunnittelu- ja konsultointialalla yksittäisen tarjouksen tekeminen maksaa kaikkien tarjoajien kulut yhteen laskien usein 50.000 euroa tai enemmän. Tyypillisesti tarjouspyyntöön vastaa 6-10 tarjoajaa ja heistä kukin käyttää 5.000-10.000 euroa tarjouksen tekoon. Kun tähän lisätään tilaajan kulut, kumulatiivinen hankintaprosessin kustannus ylittää helposti ehdotetun 60.000 euron kynnsarvon, eli toimeksiannon arvo on pienempi kuin hankintaprosessiin käytetty pääoma.

Sweco ei pidä mietinnössä ehdotettua tavaroiden ja palvelujen kansallisten kynnysarvojen nostoa 60.000 euroon riittävänä. Hyvä keino tehostaa julkisia hankintoja, vähentää tarpeetonta byrokratiaa ja pienentää hankintojen hallinnollisia kustannuksia on kansallisten kynnysarvojen nosto lähemmäs EU-kynnysarvoja. Kaikissa maissa kansallisia kynnysarvoja ei edes ole. Swecon näkemyksen mukaan kansallisen kynnysarvon tulisi palveluhankinnoissa olla 100.000 euroa.

Sosiaaliset kriteerit

Lakiehdotuksessa esitetään sosiaalisten näkökohtien käyttämistä tarjousten vertailussa. On selvää, että julkisia hankintoja voidaan tehdä vain yrityksiltä, jotka hoitavat yhteiskunnalliset velvoitteensa ja noudattavat kaikilta osin Suomen lainsäädäntöä, työehtosopimuksia ja muita pelisääntöjä.

Lain perusteluissa mainitaan kuitenkin esimerkkeinä sosiaalisista vertailuperusteista myös mm. työllisyysmahdollisuudet sekä yritysten yhteiskuntavastuun vapaaehtoinen noudattaminen. Yhteiskuntavastuun vapaaehtoinen noudattaminen on Swecon näkemyksen mukaan epämääräinen käsite, joka on omiaan sekoittamaan valintaprosessia ja lisäämään valitusherkkyttä, eikä se siksi sovellu tarjousten vertailukriteeriksi.

Ehdokkaiden ja tarjoajien valinta

Erityisesti suurten ja monimutkaisten hankkeiden onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että eri tehtäviin valittavilla palvelutuottajilla on syväallinen oma ammattitaito ja kokemus, sekä riittävät omat taloudelliset ja henkilöresurssit tarjotun tehtävän toteuttamiseen.

Lakiehdotuksen 92 pykälässä todetaan, että toimittajat saavat tehdä tarjouksia tai ilmoittautua ehdokkaaksi ryhmittymänä. Tähän pykälään tulee Swecon näkemyksen mukaan lisätä tarkennus, että ryhmittymällä tulee itsellään olla vaadittavat taloudelliset resurssit, kapasiteetti, toiminnan vastuuvakuutukset ja muut edellytykset, sekä vaadittu tekninen tai ammatillinen pätevyys. Lisäksi tulee vaatia, että ryhmittymän tulee itse suorittaa toimeksiantoon liittyvät tärkeimmät tehtävät (Hankintadirektiivin Artikla 63 kohdan 2 mukaisesti). Vain tällä tavoin voidaan varmistaa, että tarjoavalla ryhmittymällä on todellisuudessa toimeksianton johtamiseen ja suorittamiseen riittävät resurssit, osaaminen ja kokemus.

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Uuden hankintalain keskeisenä tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen laatua. Tämä edellyttää, että hankintalaki ohjaa hankintayksiköitä selkeästi korostamaan tarjouspyynnöissään laadun merkitystä. Tämä on erityisen tärkeää asiantuntijapalveluiden hankinnassa, koska hankitun suunnittelu- ja konsultointipalvelun laadulla on ratkaiseva merkitys lopputuotteen laadun ja elinkaaritaloudellisuuden kannalta.

Nykyisin useimmat hankintamenettelyt eivät suunnittelu- ja konsultointipalveluita hankittaessa ohjaa tarjoamaan hyvää laatua. Näennäisesti laadun huomioivat hankintamenettelyt muuttuvat käytännössä hintakilpailuiksi, kun hankintayksikkö ei painota tarjousten välisiä laatueroja, tai kun pääpaino pisteytyksessä on halvimalla hinnalla. Kun halvin hinta tosiasiallisesti ratkaisee voittajan, asiantuntijayrityksen on voittaakseen pakko tarjota minimisuoritusta, eli mahdollisimman vähän työtunteja eikä välttämättä parasta asiantuntemusta. Minimisuoritus alalla johtaa usein viimeistelemättömiin suunnitteluratkaisuihin, kompromisseihin koskien tilaajan tavoitteita, lisä- ja muutostöihin sekä korkeampiin elinkaarikustannuksiin. Elinkaarikustannukset voivat olla useita kymmeniä kertoja enemmän (sairaaloissa jopa satakertaa enemmän) kuin itse perusinvestointi, joten suunnitteluratkaisuilla on erittäin iso merkitys elinkaarikustannusten osalla.

Hyvä suunnitelma syntyy kun käytettävissä on riittävästi asiantuntemusta, resursseja, kalenteriaikaa ja vuorovaikutusta osapuolten välillä. Suunnitteluun panostaminen on erittäin kannattava investointi, joka maksaa itsensä moninkertaisesti takaisin toteutuksen ja käytön aikana. Siksi suunnittelun pääasiallisina valintakriteereinä tulisi aina olla tarjoajan osaaminen, suunnittelutyön korkea laatu, riittävät henkilö ja ajallinen resurssi sekä lopputuotteen elinkaaritaloudellisuus.

Hankintayksiköitä tulee ohjata valitsemaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, koska se tuottaa hankintayksikölle parhaan arvon. Sen jälkeen tulee valintaperusteet yksilöidä tarkemmin siten, että pelkkä halvin hinta valintaperusteena esitetään vasta viimeisenä vaihtoehtona: "Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa voidaan valintaperusteina käyttää parasta hinta-laatusuhdetta, edullisimpia kokonaiskustannuksia tai halvinta hintaa. Jos käytetään vain halvinta hintaa, hankintayksikön on esitettävä perustelut tälle menettelylle

hankinta-asiakirjoissa." Tämä pitäisi huomioida hakintalain 93 pykälän tekstissä.

Hankintalaissa tulisi erikseen säätää, että asiantuntijapalveluita ei voi hankkia pelkästään halvimman hinnan perusteella, ja että asiantuntijapalveluiden hankinnassa laadun painoarvon tulee olla hinnan painoarvoa suurempi. Muutos voidaan tehdä direktiivin puitteissa; direktiivissä todetaan (article 67/2 viimeinen kappale): "Member States may provide that contracting authorities may not use price only or cost only as sole award criterion or restrict their use to certain categories of contracting authorities or certain types of contracts". Näillä lisäyksillä olisi merkittävä hankintayksiköitä ohjaava vaikutus. Nykyisin hankintayksiköt ostavat asiantuntijatyötä jopa pelkkää hintakilpailua käyttäen, mistä syntyy täysin näennäistä säästöä. Suunnittelusta tinkiminen heikentää poikkeuksetta hankkeen kokonaistaloudellisuutta.

Tarjousten laadun vertailu ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Yksi parhaista laadun vertailun keinoista on tarkastella palveluntarjoajan aiempia onnistumisia vastaavissa hankkeissa. Nykyisen lain puitteissa tätä ei ole voitu tehdä. Uudessa laissa on kuvattu tarkemmin tekijöitä, joihin laatuvertailu voi perustua, mutta edelleenkin listaan ei sisälly kokemuksia aiemmista toimeksiannoista. Siksi pykälässä 93 lueteltuihin vertailuperusteisiin tulee lisätä "Suunnittelu- ja konsultointipalvelujen hankinnassa laatuun liittyviä perusteita voivat olla myös aiemmat kokemukset tarjoajan toiminnasta vastaavissa toimeksiannoissa." Tämä on tärkeä, erittäin relevantti vertailuperuste jolla on suuri merkitys hankintojen laadun parantamisessa. Esitämme kuitenkin, että tämän vertailukriteerin käytössä olisi riittävä oheistus tai mekanismi, jotta sillä ei olisi myöskään liian merkitsevää painoarvoa hankinnan osalla.

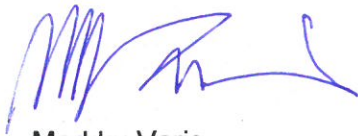
Sidosyksiköt ja markkinoilla toimiminen

Lähtökohtaisesti kaikkien palvelujen tuottamisessa pitää pyrkiä kohti kilpailutettua ympäristöä.

Pääongelma suorahankinnoissa julkisilta toimijoilta on niiden suorahankinnoista saaman kilpailuedun vääristävä merkitys kilpailuilla markkinoilla. Tiedetyt julkisesti rahoitetut toimijat operoivat osittain tai merkittävässä määrin alueilla, joissa on toimivat yksityiset markkinat. Samoin toimivat monet yliopistot tai oppilaitokset ja niiden alaiset tutkimusyksiköt. Näissä palvelujen markkinaehtoinen hinnoittelu ei toimi, vaan esiintyy huomattavaa alihinnoittelua.

Sweco katsoo, että julkisten suoria tilauksia saavien toimijoiden toiminta kilpailluilla markkinoilla tulisi estää kokonaan tai lähes kokonaan. Myös julkisten toimijoiden tytäryhtiöt tulee huomioida tarkasteltaessa julkisen toimijan markkinoilla olon määrää.

Kunnioittavasti
Sweco Finland Oy



Markku Varis
Toimitusjohtaja

