

Asia: VN/20245/2021

Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: VN/20245/2021

Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista

Vantaan kaupungin hankinnan palveluyksikkö lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

Hankinnan palveluyksikkö pitää esitysluonnoksen tavoitteita kannatettavina, mutta katsoo useita pykäläehdotuksia ongelmallisiksi. Luonnoksessa ehdotetut muutokset eivät selkeytä tai helpota lain soveltamista, vaan ovat omiaan aiheuttamaan hallinnollista taakkaa, soveltamishaasteita ja oikeudellista epävarmuutta ja huonontavat siten sekä tarjoajien että hankintayksiköiden asemaa julkisissa hankinnoissa.

Luonnoksessa esitetyt asiat ovat pääosin luonteeltaan sellaisia, joita voidaan edistää muilla keinoin kuin lainsäädännöllä. Tällaisia keinoja ovat esim. neuvonnan ja ohjeistusten sekä osaamisen tuen lisääminen sekä hyvien käytäntöjen ja esimerkkien jakaminen.

Lain tavoitteet (2§)

Lain tavoitteita koskevaan 2 §:n 1 momenttiin on tarkoitettu lisätä tavoite edistää ympäristöystävällisiä hankintoja. Hankinnan palveluyksikkö huomauttaa, että asiallisesti tämä on jo mainittu voimassa olevan hankintalain 2 §:n 2 momentissa. Kestävyyden käsitetään yleisesti hankinnoissa kattavan niin sosiaalisen, ekologisen kuin taloudellisenkin kestävyden. Ympäristönäkökulmien huomioimista on tehokkaampaa edistää esimerkiksi kehittämällä neuvontaa, ohjeistusta ja malleja. Monet kunnat tavoittelevat jo tällä hetkellä hiilineutraalisuutta. Muutosehdotus ei näin tuo lisäarvoa, ja siksi hankinnan palveluyksikkö ei kannata muutosta.

Hankintailmoitusten julkaiseminen (60§ ja 101§)

Ehdotettu pykälä on perusteluineen oikeudellisesti tulkinnanvarainen ja epäselvä.

Luonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”hankintailmoitus ja tarjouspyyntö voidaan julkaista suomen- tai ruotsin kielen lisäksi myös muulla kielellä kuten englannin kielellä”. Hankinnan palveluyksikkö huomauttaa, että hankintadirektiivin (2014/24/EU) 51 artiklan 3 kohdan mukaan EU-hankintailmoitukset voidaan laatia millä tahansa unionin virallisella kielellä. EU-hankintamenettelyissä ilmoittaminen olisi olennaista säilyttää direktiivin mukaisena. Koska tarjouskilpailussa on kyse hankintayksikön ja tarjoajien välisestä menettelystä, tulee hankintayksiköllä olla mahdollisuus valita kieli siten, että se tavoittaa parhaalla mahdollisella tavalla potentiaaliset tarjoajat. Tällöin hankintailmoituksen kieli voi olla esimerkiksi englanti.

Julkisten hankintojen neuvontayksikön tekemän selvityksen mukaan lainsäädännön ja kansallisen ilmoituskanavan tulisi mahdollistaa se, että hankintayksikkö, joka noudattaa toiminnassaan kielilainsäädäntöä, voisi julkaista useampia hankintailmoituksia eri kielillä. Kuitenkin luonnoksessa esitettyjen pykälien ja perustelujen sanamuodoista voi saada sen kuvan, että ilmoittaminen kahdella kotimaisella kielellä olisi tietyissä tilanteissa aina pakollista. Mikäli hankintailmoitus joudutaan tekemään kahdella kielellä, voi syntyä tulkinnallisuuksia hankintailmoituksien eri kieliversioiden kesken. Hankintailmoituksen julkaiseminen kahdella kielellä pidentää kilpailutuksiin käytettävää aikaa ja voi aiheuttaa käännettämiskustannuksia. Siksi pykälä ja perustelut olisi syytä selkiyttää. Lisäksi 101 §:ssä olisi selkeästi todettava, että ilmoittaminen muulla EU:n virallisella kielellä on mahdollista myös kansallisissa hankinnoissa. Tämän vuoksi hankinnan palveluyksikkö katsoo, ettei ilmoittaminen kahdella kotimaisella kielellä tulisi olisi pakollista.

Alihankkijoiden poissulkeminen (78 ja 80§)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 78 §:ään viittaus lain 82 §:ään koskien korjaavien toimenpiteiden soveltamista alihankkijoiden poissulkemisessa sekä alihankkijoiden lisääminen 80 §:n tahoihin, jotka on suljettava hankintamenettelystä pakollisten poissulkuperusteiden johdosta.

Hankinnan palveluyksikkö huomauttaa, että hankintalain edellisen muutoksen (HE 244/2020 vp) jälkeen hankintalain sisäinen systematiikka on muodostunut käytännön toiminnan kannalta ongelmalliseksi alihankkijoita koskevan sääntelyn osalta. Luonnoksessa ehdotetut muutokset eivät tuo tähän muutosta.

Alihankkijoita koskevaan 78 § pykälään ei tulisi ulottaa korjaavia toimenpiteitä. Kyseinen muutos ei edellä mainituista syistä istu hankintalain sisäiseen systematiikkaan, sillä hankintayksikön ei tulisi kohdistaa toimenpiteitä tarjoajan alihankkijaan. Hankintayksikön toimenpiteet hankintamenettelyssä kohdistuvat tarjoajaan, ei sen alihankkijoihin.

Alihankkijoiden rikosrekisteriotteiden tarkistaminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa huomattavasti, sillä alihankkijoita voi yksittäisessä hankintakokonaisuudessa olla runsaasti. Aloilla, joissa käytetään paljon alihankkijoita esim. kuljetuspalvelut ja tulkkaukspalvelut, voi tarjoajien alihankkijoita olla useita satoja. Ilman mahdollisuutta käyttää sähköisiä rikosrekisteriotteita tätä ei tulisi säätää.

Ehdotetut muutokset eivät perustu hankintadirektiiveihin ja siksi Hankinnan palveluyksikkö ehdottaa, että ehdotetuista muutoksista luovutaan.

Ympäristörikosten lisääminen pakollisiksi poissulkemisperusteiksi (80§)

Lakiluonnoksessa ehdotetaan pakollisten poissulkuperusteiden luetteloon lisättäviksi törkeä ympäristön turmeleminen sekä luonnonsuojelurikos.

Hankinnan palveluyksikkö toteaa, että uusia pakollisia poissulkuperusteita tulisi aina harkita myös käytännön toiminnan kannalta. Ulkomaisten yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden rikosrekisteriotteissa tai vastaavissa ei todennäköisesti ole saatavissa tietoja kyseisistä rikoksista. Tämä aiheuttaa haasteita käytännön toiminnan näkökulmasta ja voi johtaa siihen, että kotimaisilla tarjoajilla on tosiasiallisesti tiukemmat poissulkemisvaatimukset kuin muista maista tulevilla tarjoajilla.

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta (93, 106, 122§)

Lakiluonnoksessa ehdotetaan kokonaistaloudellisen edullisuuden käsitteen muuttamista siten, että kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi voidaan katsoa myös hinnaltaan edullisin tarjous, joka täyttää hankintayksikön hankinnan kohteelle sekä tarjoajalle asettamat vaatimukset. Hankinnan palveluyksikkö huomauttaa, että lain systematiikan kannalta on ongelmallista, että samassa pykälässä puhutaan hinnaltaan halvimmasta ja hinnaltaan edullisimmasta. Hankinnan palveluyksikön käsityksen mukaan kyseinen muutos ei ole tarpeellinen.

Luonnoksessa olevien muutosten avulla on ilmeisesti tarkoitus osoittaa, että halvimman hinnan perusteen käyttäminen tarjousten vertailussa voi tuoda laadukkaan lopputuloksen siten, että hankinnan kohteelle asetetaan laatuun liittyviä vähimmäisvaatimuksia sekä tarjoajien soveltuvuusvaatimuksia. Tätä ei ole hankinnan palveluyksikön käsityksen mukaan välttämätöntä mainita erikseen pykälätasolla, sillä tämä sisältyy jo voimassa olevan hankintalain systematiikkaan.

Hankintaa koskeva päätös (123§)

Luonnoksen mukaan hankintayksikön on esitettävä hankintaa koskevassa päätöksessä, miten hankinnassa on huomioitu laatuun liittyvät vaatimukset. Hankinnan palveluyksikkö näkökulmasta muutos ei ole tarpeellinen, sillä vastaava säännös sisältyy jo voimassa olevaan hankintalakiin. Lisäksi on huomioitava, että muutos ei perustu hankintadirektiiviin.

Pykälässä käytetään uutta termiä laadun kuvaus, joka eroaa laissa muutoin käytössä olevasta sanamuodosta. Pykälän mukaan laatu olisi pakollista kuvata hankintaa koskevassa päätöksessä.

Hankinnan palveluyksikkö käsityksen mukaan ehdotus horjuttaisi hankintalain sisäistä systematiikkaa, sillä olemassa olevan 93 §:n mukaan ”jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa”.

Luonnoksen pykälästä tai sen perusteluista ei käy tarkemmin ilmi, mitä laadun kuvauksen tulisi pitää sisällään. Jos laadun kuvauksella on ollut tarkoitus tarkoittaa samaa kuin aiemmin laissa ollut laadun perusteluvollisuus, tulisi terminologiaa yhdenmukaistaa. Lisäksi ehdotetun pykälän soveltamisala tulisi synkronoida suhteessa laissa jo oleviin perusteluvollisuuksiin. Nyt pykälän soveltamista ei ole synkronoitu esimerkiksi 93 §:n, 146 §:n tai 106 §:n kanssa. Näin ollen luonnoksen ”laadun kuvaus” ulotetaan ehdotuksessa nyt laajemmalti kuin laissa jo oleva perusteluvollisuus. Tämä on omiaan aiheuttamaan tulkinnallisuutta ja epäselvyyttä käytännön toiminnan kannalta. Päällekkäistä kuvaus/perusteluvollisuutta ei ole tarpeen säätää.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141§)

Lakiluonnoksessa ehdotetaan 141 §:n muuttamista siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi mahdollista tehdä esitys markkinaoikeudelle 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

Hankinnan palveluyksikkö ei kannata ehdotusta. Hankinnan palveluyksikkö toteaa, että määräajan pituutta tulisi harkita hankintayksikön oikeusturvan ja yleisen oikeusvarmuuden näkökulmasta. Nykyisetkin käsittelyajat voivat johtaa kohtuuttomuuksiin hankintayksikön näkökulmasta.

Muuna huomiona hankinnan palveluyksikkö toteaa, että hankintasäätelyllä tulisi yleisellä tasolla pyrkiä mahdollistamaan mahdollisimman sujuva arjen hankintatoiminta. Yksittäisten hankintaprosessien joutuisuutta voitaisiin olennaisesti parantaa mahdollistamalla rikosrekisteriotteiden tarkastaminen sähköisesti. Tätä toimintoa on hankintayksiköissä odotettu jo pitkään, voimassa olevan hankintalain alkumetreiltä, ja Hankinnan palveluyksikkö esittää, että vastuulliset ministeriöt kiirehtisivät asiaa. Sähköisten rikosrekisteriotteiden mahdollistaminen säästäisi merkittävästi työaikaa niin hankintayksiköiltä kuin tarjoajilta ja aiheuttaisi tehokkuutta ja näin rahallistakin säästöä.

Lisäksi Hankinnan palveluyksikkö toteaa, että sääntelyn tasolla alihankkijoita olennaisempaa olisi rikosrekisteriotteiden saaminen myös tarjoaja tai ehdokkaan voimavarayksiköistä. Nämäkin tulisi saada sähköisesti.

Vantaan kaupungin hankinnan palveluyksikkö

Tiina Ekholm

hankintajohtaja

Ekholm Tiina

Vantaan kaupunki - Vantaan kaupungin hankinnan palveluyksikkö