

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Matleena Kurki-Suutarinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tomi Lindholm, liikenne- ja viestintäministeriö
- lakimies Heidi Hillner-Huotari, Liikennevirasto
- yksikönpäällikkö Virpi Kangasniemi, Liikennevirasto
- lakimies Samuli Kinnunen, Liikennevirasto
- apulaisjohtaja Arttu Juuti, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- neuvoston jäsen, lakimies Henrik Gustafsson, Valtakunnallinen vammaisneuvosto
- hankintajohtaja Simon Indola, VR-Yhtymä Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Nina Routti-Hietala, VR-Yhtymä Oy
- sopimuspäällikkö Kimmo Sinisalo, Helsingin seudun liikenne
- johtava lakimies Katariina Huikko, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Heli Kumpulainen, Finavia Oyj
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtakunnallinen vammaisneuvosto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Taksiliitto ry

Valiokunnan lausunto LiVL 25/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Liikenne- ja viestintävaliokunta on arvioinut esitystä ennen kaikkea sen toimialaan liittyvien hankintojen ja hankintamenettelyjen kannalta.

Valiokunta pitää mm. liikennettä koskevien hankintojen useaan lakiin sisältyvää sääntelykokonaisuutta monimutkaisena ja vaikeasti hahmotettavana. Useiden asiantuntijalausuntojen mukaan esitys kuitenkin selkeyttää sääntelyä olennaisesti nykytilanteeseen verrattuna. Valiokunta pitää erityisen hyvänä, että esitys helpottaa pienten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin mm. jakamalla hankintoja pienempiin osiin. Esityksessä monelta osin myös yksinkertaistetaan menettelysääntöjä ottaen samalla huomioon tarpeet hankintamenettelyjen avoimuudelle ja syrjimättömyydelle.

Valiokunta toteaa, että sen parhaillaan käsittelyssä olevalla liikennekaarella (HE 161/2016 vp) ja kyseisen esityksen hankintoja koskevilla säännöksillä on olennaisia yhteyksiä nyt lausunnolla olevaan esitykseen. Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan nämä kaksi esitystä on sovitettu tarkoin yhteen ministeriöiden välisessä yhteistyössä ja niiden yhteen toimivuudessa ei ole nähtävissä ongelmia.

Liikenteen alalla on käynnissä huomattavia lainsäädännön ja osin myös ajattelutavan muutoksia, joissa liikenne nähdään ennen kaikkea palveluna; sääntelyllä ja sääntelyn karsimisella vähennetään eri liikennemuotojen välisiä raja-aitoja ja mahdollistetaan uudenlaisten digitaalisten yms. palvelujen kehittäminen. Tämä muutos vaikuttaa väistämättä myös julkisiin hankintoihin, mutta käynnissä olevien muutosten vaikutuksia ja niiden aiheuttamia hankintamenettelyjä koskevia vaatimuksia on vaikeaa kaikilta osin arvioida etukäteen. Sääntelyn luonteesta ja toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista johtuen valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että hankintoja koskevan sääntelyn vaikutuksia mm. liikenteen hankintoihin seurataan tiiviisti ja ollaan tarvittaessa valmiita toteuttamaan lain muutoksia nopeassakin aikataulussa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntöuudistuksesta tiedottamiseen panostetaan riittävästi. Saadun selvityksen mukaan esityksen myötä on panostettu resursseja muun muassa lain noudattamisen valvontaan ja tarjousentekijöiden neuvontaan. Valiokunta pitää tätä panostamista sinänsä tarpeellisena. Valiokunnan toimialalla usein huomattavan suurten hankintojen toteuttaminen vaatii kuitenkin erittäin paljon osaamista myös hankintayksiköiltä. Hankintayksikköjen on välttämätöntä osata määrittää kriteerit hankinnoissa hankinnan laadun ja taloudellisuuden turvaavalla tavalla, ja myös hankintojen perusteluvollisuuden täyttäminen on keskeinen osaamista vaativa tehtävä. Valiokunta korostaa, että näin ollen vastaavasti tulisi jatkossa panostaa vahvasti myös hankintayksiköille suunnattavaan lain valintaa ja lakien soveltamista koskevaan ohjeistukseen ja neuvontaan.

1. Lakiehdotus (hankintalaki)

Valiokunta pitää tärkeänä, että hankintoja koskeva sääntely on mahdollistavaa ja antaa riittävää joustovaraa myös uudenlaisten kilpailutusten kehittämiseen ja toteuttamiseen. Valiokunta pitää keskeisenä, että esityksen myötä säilytetään mahdollisuus valita tarjouksista hinnaltaan halvin. Esimerkiksi hankinnan laatutasoa koskevat vaatimukset on mahdollista määrittää etukäteen jo

Valiokunnan lausunto LiVL 25/2016 vp

tarjouspyynnössä tarjoajille asetettavilla soveltuvuusvaatimuksilla tai hankinnan kohteelle asetettavilla laatuvaatimuksilla, jolloin nämä vaatimukset täyttävistä tarjouksista voidaan valita hinnaltaan halvin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä muun muassa suurten liikennehankintojen kohdalla käytetyn menettelytavan hyödyntämismahdollisuus säilyy lakiesityksessä.

Asiantuntijakuulemisessa on osin kritisoitu 1. lakiehdotuksen 88 §:n 4 momentin sääntelyä siitä, että muun muassa rikosrekisteriotteiden lähettäminen takaisin kyseiselle henkilölle lisäisi huomattavasti hallinnollista taakkaa ja työmäärää toimivaltaisessa viranomaisessa. Valiokunta toteaa, että esityksen sanamuoto mahdollistaa myös sen, että tarjoaja toimittaa hankintayksikölle vain kopion rekisrekisteriotteesta. Valiokunnan esittelevältä ministeriöltä saaman selvityksen mukaan esityksen muotoilu mahdollistaa myös rikosrekisteriotteen hävittämisen edellä mainitussa tilanteessa eikä säännös siten velvoita palauttamaan otetta sille henkilölle, jota ote koskee.

Eräitä muutostarpeita

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että esityksessä säädetyt rikoslain (39/1889) 47 luvun työaika-, työsuojelu- ja vastaaviin rikkomuksiin perustuvat pakolliset poissulkuperusteet kohtelevat suomalaisia yrityksiä ankarammin kuin muista maista tulevia kilpailijoita. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisesta sääntelystä ei aiheudu suomalaisille yrityksille niiden asemaa tarjouskilpailuissa heikentäviä vaikutuksia. Valiokunnan näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen 80 §:n muotoilu asettaa kuitenkin kyseisen pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen suomalaisten rikostunnusmerkistöjen ja niitä vastaavien muissa maissa säädettyjen rikosten osalta kotimaiset ja ulkomaalaiset tarjouksentekijät yhtäläiseen asemaan. Koska kyseisen pykälän 3 momentissa kuitenkin on lueteltu näitä rikoksia koskevat EU-säännökset ja tämä luettelo ei ole kaikilta osin kattava esimerkiksi työaikaan- ja työsuojeluun liittyvien rikkomusten osalta, liikenne- ja viestintävaliokunta esittää tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi talousvaliokunnalle, että 3 momentin EU-säännöksiä koskevan luettelon johdantokappaleeseen lisätään esimerkiksi sana "ainakin" tai sanat "muun muassa". Tämän muutoksen myötä on selvää, ettei kyseisen luettelon ole tarkoitus olla tyhjentävä. Vastaava muutostarve koskee 2. lakiehdotuksen 84 §:ää.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 81 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjoajan, joka todistettavasti on laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa veroja tai sosiaaliturvamaksuja. Hankintayksiköllä ei kuitenkaan esityksen 81 §:n 3 momentin mukaan ole oikeutta käyttää tätä harkinnanvaraista poissulkuperustetta, jos tarjoaja on sopinut sitovasta järjestelystä niiden maksamista varten. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kohtuullisena, että mahdollisuus sulkea tarjoaja kilpailun ulkopuolelle olisi olemassa myös niissä tapauksissa, joissa on sovittu sitovasta maksujärjestelystä. Erityisesti huomattavan suurissa ja pitkäkestoisissa liikennehankinnoissa on perusteltua ja tärkeää, että hankintayksiköllä on tässä kohtaa harkinnanvaraista tilanteissa, joissa tarjouksen tekijä on aiemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa taloudeltaan epävakaa taikka epäluotettava velvoitteidensa täyttämiseksi. Valiokunta esittää talousvaliokunnalle, että se arvioisi, miten kyseinen muutos voitaisiin toteuttaa ottaen huomioon myös hankintadirektiivin 2014/24/EY 57 artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset.

Valiokunnan lausunto LiVL 25/2016 vp

2. lakiehdotus (erityisalojen hankintalaki)

Käsittelyssä olevat lakiehdotukset koskevat lähinnä hankinnoissa noudatettavia menettelyjä, eivätkä niinkään hankintojen sisältöjä, mistä säädetään monelta osin tietyn alan erityislainsäädännössä. Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää kuitenkin esteettömyyttä ja erityisryhmien tarpeita keskeisenä näkökohtana muun muassa liikenne- ja viestintäsektoria koskevissa hankinnoissa, ja ne on otettava huomioon hankintoja tehtäessä.

Eräitä muutostarpeita

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että 2. lakiehdotuksen 4 §:n 12 kohdan yhteishankintayksikön määritelmän tulisi vastata voimassa olevan lain vastaavaa määritelmää, jotta yhteishankintayksikön hankintatoimintoja voisivat hyödyntää muutkin kuin yksikön suorat tai välilliset omistajat. Valiokunnan esittelevältä ministeriöltä saaman selvityksen mukaan ehdotus on toteutettavissa.

Muun muassa ilmailua ja lentoasemaliiketoimintaa koskevat tarjouskilpailut ovat usein huomattavan kansainvälisiä, jolloin esityksen säännökset siitä, että hankintailmoitukset julkaistaan vain suomen ja ruotsin kielellä, lisäksi kansainvälisluonteisissa tarjouskilpailuissa tarpeettomasti hallinnollista taakkaa eivätkä olisi omiaan edistämään EU:n laajuisten hankintamarkkinoiden kehittymistä. Valiokunta pitää saamansa selvityksen mukaan perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että molempien lakiehdotusten vaatimukset julkaisemisesta vain suomen ja ruotsin kielellä poistetaan. Esittelevältä ministeriöltä saadun selvityksen mukaan kyseinen muutos on toteutettavissa.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että 2. lakiehdotuksen 71 ja 73 §:n sääntely edellyttää hankintayksikön asettavan jo menettelyn alussa saataville mm. alustavat tarjouspyyntöä koskevat tiedot ja ehdot tarpeettoman yksityiskohtaisella tavalla, mikä vaikeuttaisi huomattavasti 2. lakiehdotuksen mukaisen neuvottelumenettelyn käyttöä. Valiokunta on saanut esittelevältä ministeriöltä edellä mainittuja pykälä koskevat muutosehdotukset, joissa asiantuntijakuulemisessa esille tuotu huoli otetaan huomioon. Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää talousvaliokunnalle, että kyseinen muutos toteutetaan esityksen käsittelyssä.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 2. lakiehdotuksen 107 §:ään on jäänyt teknisiä viittausvirheitä, joissa luvun 14 sijasta tulisi viitata lukuun 13 ja viitata 114 §:n sijasta 115 §:ään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.10.2016

Valiokunnan lausunto LiVL 25/2016 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula