

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2011 vp

Valtioneuvoston selvitys komission vihreästä kirjasta EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 7 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission vihreästä kirjasta EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita (E 42/2011 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettisihteeri Hannu Koivurinta, valtiovarainministeriö
- johtaja Raija Volk, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- kehittämisspäälikkö Niina Hannonen, Espoon kaupungin hankintapalvelut

- johtava lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginjohtaja Vesa Haapamäki, Virtain kaupunki
- lakiasiaintoimittaja Eija Kontuniemi, Hansel Oy
- Terveys- ja Sosiaalialan Yrittäjät — TESO ry:n puheenjohtaja, toimitusjohtaja Kalle Junnila, Liedon Yksityinen Hoitokoti
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lainopillinen asiamies Anja Tuomola, Suomen Yrittäjät
- toiminnanjohtaja Marja-Liisa Kunnas, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- Schneider Electric Finland Oy
- professori Matti Rossi, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, ja tutkijatohtori Juha Lindman, Svenska handelshögskolan.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Vihreässä kirjassa on tarkasteltu julkisia hankintoja koskevan EU-sääntelyn kehittämiskeinoja, jotta hankinnat täysimääräisesti tukisivat Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa.

Vihreän kirjan tavoitteena on toimia keskustelun avaajana ja muutostarpeiden kartoittajana.

Sääntelyn jatkokehittämisen tavoitteena on lisätä julkisten varojen käytön tehokkuutta ja luoda hankkijoille paremmat edellytykset hyödyn-

tää julkisia hankintoja yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tukemisessa. Vihreässä kirjassa on käsitelty myös tarvetta jatkokehittää lainsäädäntöä mm. korruption ja suosinnan torjumiseksi, markkinoillepääsyn parantamiseksi ja paremman oikeusvarmuuden takaamiseksi sekä hankintaviranomaisille että yrityksille.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tervetulleena komission aloitetta EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta. Useat vihreässä kirjassa esitetyistä kysymyksistä ovat ajankohtaisia Suomessa. Kunnissa on tarve saada selvemmät säännöt eri yhteistyömuotojen sallittavuudesta julkisten hankintojen lainsäädännössä. Julkisyhteisöiltä rahoitusta saavat yksityiset toimijat kaipaavat puolestaan yksinkertaisempia ohjeita hankintayksikköasemansa selvittämiseen. Hankintamenettelyn joustavuutta ja nykyistä selkeämpää neuvottelujen käymisen mahdollisuutta on pidetty tärkeinä erityisesti monimutkaisissa ja laajoissa hankkeissa, kuten IT-hankinnoissa.

Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät erityispiirteet tulee ottaa tulevaisuudessakin huomioon julkisia hankintoja toteutettaessa. Samalla tulee huomioda, että unionin hankintadirektiivit ovat edellyttäneet syrjimättömyyttä tarjouspyynnön laadinnassa myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskien jo vuodesta 1992. Esimerkiksi hankintadirektiivin erottelu ns. A- ja B-palvelujen välillä on syytä säilyttää ainakin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Mahdollisuus hankintadirektiivien kynnysarvojen nostamiseen tulee selvittää. Kynnysarvotarkastelussa tulee samalla ottaa huomioon sekä Euroopan unionin kansainväliset sitoumukset, kuten maailman kauppajärjestön GPA-sopimus, että eurooppalaisten yritysten mahdollisuudet osallistua unionin hankintamarkkinoille.

Toimittajaan liittyvien ja tarjousten vertailussa huomioitavien tekijöiden erottelun ei tulisi olla automaattista, vaan hankinnan kontekstista ja sisällöstä riippuen esimerkiksi kokemusta ja henkilöstön pätevyyttä tulisi voida huomioda — silloin kun tekijöillä arvioidaan hankinnan kohteen laatua — asteittaisesti myös tarjousvertai-

lussa. Erityisesti asiantuntemusta edellyttävissä palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa tarjoajaan liittyvät seikat, kuten kokemus ja henkilöstön pätevyys, ovat tärkeitä tekijöitä itse hankinnan kohteena olevan palvelun tai urakan laadun arvioimisessa.

Neuvottelumenettelyn käyttömahdollisuutta tulisi laajentaa nykyisestä. Samalla neuvottelumenettelyn kulkua koskevia sääntöjä voitaisiin selkeyttää ja tarkentaa esimerkiksi neuvotteluvaiheen ja tarjousten vertailuvaiheen suhteen osalta. Neuvottelumenettelyn menettelysääntöjä tarkentamalla voidaan samalla minimoida riskejä syrjinnästä tai väärinkäytöksistä.

Julkisen sektorin konsernirakenteen ja yhteistyömuotojen kehittämisen on oltava mahdollista ja näiden järjestelyjen aseman selkeämmin säänneltä julkisten hankintojen lainsäädännössä. Tärkeää on myös huolehtia siitä, että hankintasääntöjen tavoitteet toteutuvat eikä niitä voida keinotekoisesti sivuuttaa tiettyjä yhteistyömuotoja käyttämällä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivien kynnysarvot alittavissa hankinnoissa säilytetään joustavuus ja mahdollisuus kansalliseen sääntelyyn molempien direktiivien osalta. Hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävän avoimuuden turvaaminen on näissäkin hankinnoissa keskeistä.

Pienten ja keskisuurten yritysten asema huomioon ottaen tulee pyrkiä mahdollisimman selkeään ja yksiselitteiseen sääntelyyn Pakolliset liikevaihtorajat tai hankintaan nähden tarpeettoman korkeat vaatimukset voivat muodostua merkittäviksi esteiksi pk-yrityksille. Toisaalta jollekin ryhmälle annettu erityiskohtelu voi aiheuttaa eriarvoisuutta sekä monimutkaistaa tarpeettomasti hankintamenettelyjä. Pienten ja keskisuurten yritysten aseman huomioonottamista koskevan ohjeistuksen laatiminen olisi Suomen näkemysten mukaan perusteltua.

On tärkeää, ettei julkisten hankintojen sääntelyn hallinnollinen taakka kuormita liikaa hankintayksiköitä eikä yrityksiä. Hallinnollista taakkaa voidaan keventää esimerkiksi lisäämällä sähköistä asiointia julkisissa hankinnoissa. Esimerkiksi tarjousprosessissa vaadittavien kel-

poisuus- ja soveltuvuustodistusten toimittaminen tulisi voida tapahtua sähköisesti ja yksinkertaisesti.

Koska hankintalainsäädännön velvoitteet ja välineet on osoitettu hankintayksiköille eikä markkinoimijoille, ovat useat hankintayksiköt kaivanneet apua tilanteisiin, joissa kilpailu- ja sisämarkkinalainsäädännön vastainen toimittajien yhteistyö tai muu menettely ehkäisee markkinoiden tehokasta hyödyntämistä tarjouskilpailuissa.

Valtioneuvosto tukee innovaatioiden edistämistä julkisten hankintojen avulla. Laajamittainen innovaatioiden hankinta ja käyttöönotto julkisella sektorilla edellyttää monenlaisia muutoksia, toimenpiteitä ja kannusteita. Tärkeä ensimmäinen askel on, että julkinen sektori johdonmukaisesti ja aktiivisesti haluaa kehittää toimintaansa sekä hyödyntää ja ostaa uusia, innovatiivisia ratkaisuja. Tämän toteuttaminen käytän-

nössä edellyttää strategista lähestymistapaa hankintatoimintaan sekä organisaation poliittisen ja virkamiesjohdon tukea. Johdon sitoutuminen hankintojen hyödyntämiseen uusien ratkaisujen käyttöönottamiseksi on välttämätön edellytys, jotta innovaatiohankintojen edistäminen toteutuu käytännössä. Lisäksi tarvitaan ammattimaisesti hankintaosaamista sekä resursseja hankintatoimen kehittämiseksi.

Valtioneuvosto pitää toivottavana, että SGEI-järjestelyiden ja hankintasäännösten välistä suhdetta (konsession määritelmä ja käyttöehdot) tarkennettaisiin ainakin ohjeistuksella. Komissio on parhaillaan valmistelemassa tiedonantoa erityisesti sosiaali- ja terveystalouselämyksen SGEI-järjestelyistä.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä ja tarpeellisena, että komission vihreässä kirjassa esiin tuoduista aiheista keskustellaan avoimesti ja laajamittaisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen

Valtioneuvoston tapaan talousvaliokunta pitää tarpeellisena komission vihreässä kirjassa avaamaa keskustelua julkisten hankintojen kehittämisestä. Nykyisen sääntelyn tavoitteet läpinäkyvistä, syrjimättömistä ja tehokkaista julkisista hankinnoista ovat erittäin kannatettavat. Sääntely on kuitenkin muotoutunut siinä määrin monimutkaiseksi, ettei tavoitteita ole kyetty täysimääräisesti saavuttamaan. Valiokunta katsoo, että hankintaprosessin yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen on selkeä tarve.

Yleissäännöksiksi tarkoitetut hankintadirektiivit ja niiden kansallinen implementointisääntely antavat julkisille hankinnoille kehikon. Hankintojen laaja kate yksinkertaisista tavara- ja palveluhankinnoista monimutkaisiin palveluhankintoihin merkitsee, ettei yleissääntelyllä kyetä kattamaan kaikkia sektorikohtaisia erityispiirteitä. EU-tasolla tätä puutetta on pyritty korjaamaan

pääosin tuomioistuinratkaisuin, mutta myös sektorilainsäädännöllä. Yhdistettynä osin tulkinvaraiseen ja epäselvään direktiivisääntelyyn tuloksena on ollut vaikeaselkoinen, pirstaloitunut ja soveltajaltaan korkeaa ammattitaitoa edellyttävä sääntelykokonaisuus niin ostajien kuin myyjienkin kannalta. Kun kotimarkkinoillakin toimiminen on osoittautunut vaikeaksi, on ymmärrettävää, että julkisten hankintojen rajat ylittävä kauppa on jäänyt hyvin vähäiseksi.

Yritystemme keskimääräisen koon huomioon ottaen markkinoidemme toimivuuden kannalta on tärkeää kyetä turvaamaan pk-yritysten mahdollisuus ottaa tasavertaisesti osaa tarjouskilpailuihin. Näin voidaan osaltaan turvata kilpailun säilyminen markkinoilla. Sääntelyn yksinkertaistaminen ja selkeys tukevat osaltaan myös tätä tavoitetta. Edellä olevan ohella valiokunta painottaa pk-yrityksiin liittyen tarvetta säilyttää osatarjousten mahdollisuus ja sallia pk-yritysten tarjousyhteistyö.

Sääntelyn rajaukset

Hankintadirektiivit rajaavat osan hankinnoista kilpailutusvelvoitteen ulkopuolelle (esim. in house -hankinnat ja pienhankinnat). Talousvaliokunta katsoo, että EU-sääntelyn nykyinen kate on riittävä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että unionisääntelyä kehitetään siten, että kansalliset erityispiirteet, kuten kuntien erilaiset tavat järjestää palveluja, kyetään jatkossakin ottamaan huomioon julkisten hankintojen yleisten tavoitteiden asettamissa rajoissa. Tämä ei poista tarvetta selkeyttää eri toimintamuotojen käytön rajoja. Esimerkiksi kolmannen sektorin toimimiseen palveluntarjoajana liittyy nykyisellään epäselvää sääntelyä, johon tarvitaan EU-tason ohjausta. Tähän liittyen eduskunnassa on parhaillaan vireillä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja (ns. SGEI-palvelut; services of general economic interest) koskevat valtioneuvoston päätöksiin liittyvät ehdotukset (E 76/2011 vp), joihin valiokunta ottaa kantaa erikseen.

Julkisten hankintojen rajaukset eivät ole täysin selkeitä myöskään ns. in house -yksiköiden toiminnan osalta. Näillä sidosyksiköillä tarkoitetaan sellaista hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä sidosyksikköä, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä useamman hankintayksikön kanssa valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan. Kriteerit täyttävältä sidosyksiköltä voidaan tehdä hankintoja ilman kilpailutusta (hankintalain 10 §, erityisalojen hankintalain 19 §). Sidosyksiköiden tulee nykysääntelyn mukaisesti harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Selkeää ei ole, missä määrin sidosyksikkö voi toimia kilpailluilla markkinoilla ilman, että sen voidaan katsoa vaikuttavan yksikön in house -asemaan.

Hankintadirektiiveissä ei säännellä in house -toimintaa, mutta unionin oikeuskäytännössä on katsottu, että noin 10 prosenttia toiminnasta voi tapahtua ulkopuolisten tilaajien kanssa. Tältäkin osin on kuitenkin seurattava myös toiminnan markkinavaikutuksia. In house -toiminnan markkinavaikutuksia on sivuttu mm. työ- ja elin-

keinoministeriön¹ sekä valtiovarainministeriön² selvityksissä ja todettu, ettei sääntely ole nykymuodossaan selkeää. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja katsoo, että kuntien ja markkinoiden välisen rajapinnan kilpailupoliittisia kysymyksiä tulee jatkoselvittää. Samassa yhteydessä on aiheellista kattavasti arvioida myös niitä keinoja, joilla in house -toimintaa voidaan valvoa ja tarvittaessa puuttua väärinkäytöksiin. Koska in house -menettely liittyy lähinnä kuntien toimintaan, tarjoaa kuntalain kokonaisuudistushanke selvityksen tekemiselle hyvät puitteet.

Hankintamenettelyjen kehittäminen

EU-sääntely sisältää tällä hetkellä kymmenen erilaista menettelyvaihtoehtoa hankintojen tekemiseksi. Osa menettelytavoista on ollut käytössä niin vähän aikaa, ettei niiden toimivuutta voida vielä kattavasti arvioida.

Kaikki menettelytavat eivät ole rajoituksetta käytettävissä. Valtioneuvoston tapaan talousvaliokunta katsoo, että neuvottelumenettelyn käyttöalaa tulisi laajentaa. Tämä palvelisi erityisesti hankintoja, joiden yksityiskohtainen määrittäminen tarjouspyyntöön on vaikeaa. Tilaajan ja tuottajan välisissä neuvotteluissa on mahdollista selvittää hankinnan katetta ja esimerkiksi laatukriteerejä.

Vaikka hankintamenettelyjä on jo useita, ne eivät välttämättä parhaalla tavalla tue kaikkia hankintasektoreita. Esille ovat nousseet erityisesti IT-palvelujen hankintaan liittyvät erityistarpeet. Näille hankinnoille on tyypillistä hankintaprosessien pitkä kesto ja toisaalta nopeasti muuttuva teknologia, minkä vuoksi hankintamenettelyjen tulisi mahdollistaa hankinnan kohteen asteittainen täsmentyminen ja osittainen muuttuminen sekä kokonaisuuden joustava jakaminen pienempiin osakokonaisuuksiin hankkeen edetessä. Näiden tarpeiden yhteenso-

¹ Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti; työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 23/2009

² Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen; valtiovarainministeriön julkaisu 33/2010

vittaminen hankintasääntelyn kanssa ja hankkeiden toteuttamista tukevan hankintamenettelyn tai useamman menettelytavan yhdistelmän kehittäminen edellyttää valiokunnan näkemyksen mukaan lisäselvityksiä.

Lopuksi

EU-sääntelyn jatkokehittämisen ohella hankintasektoria on monilta osin mahdollista kehittää kansallisin toimin, kuten ottamalla sähköiset hankintamenettelyt tehokkaasti käyttöön. Ilmeistä myös on, että sekä hankinta- että tarjoajapuolella on edelleen tarvetta sekä opastukselle, ohjeistukselle että koulutuksen lisäämiselle, jotta nykysääntelynkään tarjoamia mahdollisuuksia osattaisiin täysimittaisesti hyödyntää. Julkisten hankintojen merkittävä taloudellinen arvo huomioon ottaen tulisi harkita hankintakoulutuksen ottamista osaksi joitakin ammattikorkeakoulujen ja/tai korkeakoulujen opinto-ohjelmia.

Myös asenneilmapiiiri kaipaa uudistumista. Kansalliselle hankintatoimellemme on valitetta-

van leimallista julkisiin hankintoihin liittyvät lukuisat riitatapaukset. Tilanne poikkeaa merkittävästi muista EU-maista, eikä tähän ole löydetty selkeää syytä. Onkin toivottavaa, että sääntelyn vakiintumisen ja osaamisen kasvun myötä valitukset saadaan selvästi kääntymään laskuun. Nykytilanteessa vaarana on, että muotomääräysten noudattaminen painottuu hankinnan sisällön kustannuksella. Jos hintaa on jatkossakin turvalisinta käyttää valintakriteerinä, jäämme kauas tavoitteesta aikaansaada laadukkaita, kestäviä ja innovatiivisia julkisia hankintoja edistävät markkinat.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Lars Erik Gästgivers /r
Harri Jaskari /kok
Johanna Karimäki /vihr
Pia Kauma /kok
Jukka Kärnä /sd

Eero Lehti /kok
Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /kesk
Juha Sipilä /kesk
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.