

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 2 päivänä maaliskuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista (U 14/2012 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Taina Nikula, ympäristöministeriö
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus

- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Katariina Huikko, Suomen Kuntaliitto
- lainopillinen asiamies Anja Tuomola, Suomen Yrittäjät.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Hansel Oy
- KL-Kuntahankinnat Oy
- Kuntarahoitus Oyj
- PTCServices Oy
- Schneider Electric Finland Oy
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Talonrakennusteollisuus ry
- Finnwatch ry ja Kehitysyhteistyön Palvelukeskus Kepa.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission mukaan sen sidosryhmät ovat halunneet muutoksia julkisia hankintoja koskeviin vuoden 2004 direktiiveihin sääntöjen yksinker-

taistamiseksi, tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi ja direktiivien käyttämiseksi tehokkaammin muuttuvassa poliittisessa, yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa. Sel-

keämmät ja tehokkaammat menettelyt antaisivat hankintayksiköille lisää joustovaraa, hyödyttäisivät kaikkia markkinatoimijoita ja helpottaisivat erityisesti pk-yritysten osallistumista sekä tarjousten tekemistä rajojen yli. Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä uudistamalla voitaisiin myös luoda edellytykset sille, että hankintayksiköt voivat käyttää julkisia hankintoja paremmin tukemaan yhteisiä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ovat ympäristönsuojelu, resurssi- ja energiatehokkuuden lisääminen, ilmastomuutoksen torjunta, innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä parhaiden mahdollisten edellytysten varmistaminen korkealuokkais-ten sosiaalipalvelujen järjestämiselle.

Ehdotuksessaan komissio esittää direktiiveihin muutoksia, joiden tavoitteena on hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen, julkisten hankintojen strateginen käyttö uusiin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi sekä pk-yritysten markkinoillepääsyn parantaminen. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä, jotka liittyvät asianmukaisten menettelyta-

pojen turvaamiseen sekä valvontayksikön perustamiseen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa julkisia hankintoja sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskevien direktiiviehdotusten tavoitteita, koska ne keskittyvät keskeisiin sääntelyn kehittämistarpeisiin myös kansallisella tasolla. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että ehdotetut direktiivit koskisivat edelleen vain julkisten hankintasopimusten ja käyttöoikeussopimusten tekomenettelyä eivätkä näiden sopimusten sisältöä, jonka määrittely kuuluu kunkin jäsenvaltion hankintayksiköiden harkintavaltaan. Ehdotustenkin mukaisessa sääntelyssä hankintayksiköille jäisi toimivalta päättää, mitä tavaroita ja palveluja he hankkivat ja mitä urakoita teettävät ja millä ehdoin.

Valtioneuvoston kantojen yksityiskohtaisempi kuvaus käy ilmi valtioneuvoston kirjelmästä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmä kattaa kolme julkisiin hankintoihin liittyvää direktiiviehdotusta. Valiokunnan kannanotot kohdistuvat erityisesti ns. klassisen sektorin hankintadirektiiviin, johon myös saadut asiantuntijalausunnot ovat pääosin keskittyneet.

Voimassa olevalla julkisten hankintojen sääntelyllä on pyritty turvaamaan julkisten hankintojen tehokas toteuttaminen ja mahdollistamaan EU-alueen yritysten osallistuminen tarjouskilpailuihin. Samalla sääntelyyn on jätetty joustoa, jotta yksittäisten jäsenmaiden erityispiirteet on voitu ottaa huomioon. Sääntelyllä on luotu julkisten hankintojen toteuttamiselle yleiset puitteet. Osin yleisluonteinen sääntely on johtanut siihen, että sitä on jouduttu täsmentämään EU:n tuomioistuimen ratkaisujen avulla. Yhdistettynä useisiin säädösmuutoksiin sääntelykokonaisuus-

desta on muodostunut laaja ja vaikeasti hallittava kokonaisuus.

Komission tavoitteet joustavoittaa nykyistä sääntelyä sekä luoda järjestelmästä tehokkaampi ja yksinkertaisempi ovat erittäin kannatettavia. Uudesta sääntelystä pyritään tekemään toimiva väline, jonka avulla voidaan toteuttaa Eurooppa 2020 -tavoitteita mm. edistämällä innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen hankintaa sekä pk-yritysten markkinoillepääsyä. Oikeuskäytäntö on pyritty sisällyttämään komission ehdotuksiin, mikä selkeyttää soveltamisalaa. Päälinjoissaan talousvaliokunta on puoltanut useita ehdotukseen sisällytettyjä tavoitteita jo julkisten hankintojen politiikan uudistamista koske- neesta vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa (TaVL 12/2011 vp — E 42/2011 vp).

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ovat laajempina kysymyksinä nousseet esille ehdotukset valvontaviranomaisen perustamisesta, ra-

hoituspalvelujen kilpailuttamisesta, sidosyksikkösääntelystä (in house -sääntely), sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta sääntelystä sekä ehdotus yli 500 000 euroa ylittävien hankintojen jakamisesta osiin. Näihin periaatteellisiin kysymyksiin valiokunta ottaa kantaa jäljempänä.

Tämän lisäksi esille on tullut eriäviä näkemyksiä myös sellaisten säännösten osalta, joissa komissio esittää edelleen jätettäväksi kansallista harkintavaltaa. Kansallisesti on ratkaistavissa esimerkiksi se, miten ehdotetun 500 000 euron kynnysarvon alle jääviä sosiaali- ja terveyspalveluja säännellään ja mitä kansallisia kynnysarvoja tällaisille hankinnoille asetetaan. Harkintavaltaa jää myös alle 5 000 000 euron kynnysarvon jäävien käyttöoikeussopimusten sääntelyyn. Lisäksi kansallisesti voidaan harkita, otaanko paikallisuusviranomaisia koskevat menettelyjen kevennysmahdollisuudet tai tietyt menettelytavat käyttöön ja lyhennetäänkö tarjousten vähimmäismääräaikoja.

Talousvaliokunta pitää kansallisen harkintavallan säilyttämistä tältä osin perusteltuna. Näiltä osin tulee vielä tarkemmin arvioida sääntelyn kansallisia vaikutuksia ja harkita vasta lisäselvitysten perusteella, miten sääntely on tarkoituksenmukaista saattaa kansallisesti voimaan.

Rahoituspalvelut. Ehdotukset jättävät jossain määrin tulkinnanvaraiseksi (16 artiklan d kohta), miten uusi sääntely koskisi julkisen sektorin tarvitseman rahoituksen hankintaa. Suomalaiset kunnat ja muut julkisen sektorin toimijat, jotka tarvitsevat rahoitusta, kilpailuttavat jo nyt eri rahoituslaitokset. Sektorin ominaispiirteiden vuoksi menettelytavoissa ei kuitenkaan voida täysin noudattaa julkisten hankintojen edellyttämiä käytäntöjä. Säädösehdotuksen mukaisesti nykyisenkaltainen poikkeusmenettely olisi uuden sääntelyn myötä mahdollinen vain rahoitusvälineiden markkinoita säätelevän direktiivin mukaisten ns. MiFID-instrumenttien (Markets in Financial Instruments Directive) osalta. Kaikki julkisen sektorin toimijoiden käytössä olevat rahoitusinstrumentit (esim. ns. Namenschulschein-instrumentit) eivät saadun

selvityksen mukaan kuulu näiden instrumenttien joukkoon.

Rahoitusmarkkinoiden erityispiirteiden vuoksi talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että uusikin sääntely mahdollistaa nykyisenkaltaisen poikkeusmenettelyn jatkamisen myös muiden kuin MiFID-rahoitusinstrumenttien osalta.

Valvontaviranomainen. Komissio ehdottaa, että jäsenmaiden tulee perustaa riippumaton valvontaelin, joka on vastuussa mm. julkisten hankintojen sääntöjen soveltamisesta ja tähän liittyvästä hankintakäytännöstä, oikeudellisen neuvonnan antamisesta hankintayksiköille, kansalaisten ja yritysten kantelujen käsittelystä sekä kansallisen ja unionin oikeuskäytännön kartoittamisesta.

Talousvaliokunta suhtautuu ajatukseen valvontaelimen nimeämisestä myönteisesti. Nykyinen menettely, jossa yritykset valvovat toisiaan ja sääntelystä poikkeaviin menettelytapoihin voidaan puuttua vain jälkikäteen pitkän oikeusprosessin kautta, ei palvele tehokasta hankintamenettelyä. Talousvaliokunta pitääkin perusteltuna, että asiaa selvitetään tarkemmin ja harkitaan mahdollisuutta sisällyttää hankintamenettelyjen valvonta jonkin jo olemassa olevan viranomaistahon vastuulle. Valtioneuvoston tapaan valiokunta katsoo, että elimen tehtävät tulee rajata koskemaan vain valvonnan kannalta keskeisiä toimia. Kansallista arviota tehtäessä tulee ottaa huomioon, että paitsi kustannuksia¹, uuden valvontatoimen perustamisesta voi arvioida koituvan myös merkittäviä taloudellisia hyötyjä hankintatoimen tehostuessa ja oikeusprosessien vähentyessä.

Sidosyksikkösääntely. Säädösehdotuksessa (11 artikla) esitetään täsmennettäväksi nykyisin oikeuskäytännön varassa olevaa sidosyksikkösääntelyä. Ehdotuksen mukaisesti hankintayksiköt voivat jättää kilpailuttamatta hankinnat sellaisilta sidosyksiköiltään, jotka ovat täysin niiden määräysvallassa ja jotka toimivat vain

¹ OM mietintöjä ja lausuntoja 6/2010

vähäisissä määrin markkinoilla (maksimissaan 10 % toiminnasta).

Talousvaliokunta pitää sinänsä hyvänä, että nykyistä epäselvää oikeustilaa ehdotetaan täsmennettäväksi. Kuten aiemmassakin lausunnossaan (TaVL 12/2011 vp), valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että kansallisella tasolla selvittämme edelleen kuntien ja markkinoiden välisen rajapinnan kilpailupoliittisia kysymyksiä. Samassa yhteydessä on aiheellista kattavasti arvioida niitä keinoja, joilla in house -toimintaa voidaan valvoa ja tarvittaessa puuttua väärinkäyttöihin. Talousvaliokunta toteaa, että direktiivi jättää tältä osin kansallista harkintavaltaa. Erityislainsäädännössä (esim. kuntalaissa tai valtion liikelaitoslaissa) on mahdollista rajata markkinoilla toimimista tarvittaessa enemmän kuin direktiivissä säädetään. Eteneminen direktiiviehdotuksen mukaisesti ei poissulje tätä mahdollisuutta.

Hankintojen jakaminen osiin. Komissio ehdottaa, että kaikki yli 500 000 euron suuruiset hankinnat on jaettava osiin tai hankintayksiköiden tulee perustella, miksi näin ei tehdä. Jakovelvoitteen tavoitteena on tältä osin turvata pk-yritysten pääsy tarjouskilpailuihin.

Kuten aiemmissakin kannanotoissaan, talousvaliokunta painottaa tarvetta erilaisin keinoin turvata pk-yritysten osallistumismahdollisuudet tarjouskilpailuihin. Valiokunta on tähän liittyen (TaVL 12/2011 vp) puoltanut mahdollisuutta osatarjousten jättämiseen ja pitänyt perusteltuna, että pk-yritysten tarjousyhteistyö sallitaan. Valtioneuvoston tapaan valiokunta suhtautuu kuitenkin varauksellisesti nyt esillä olevassa ehdotuksessa asetettuun ehdottamaan euromääräiseen rajaan ja epäselväksi jäävään hankintaviranomaisten perusteluvelvoitteeseen. Valiokunta katsoo, että sääntelyä tulee tältä osin selkeyttää ja arvioida myös sen soveltamisvaikutuksia muuhun hankintasääntelyyn, kuten puitejärjestelyihin.

Sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat keskeisen julkisten hankintojen osa-alueen, ja siihen liittyvät kilpai-

luttamiskysymykset ovat nousseet voimakkaasti esille hankintasääntelyä kehitettäessä. Nyt komissio ehdottaa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen, samoin kuin koulutuspalvelujen, kilpailuttamisvelvoitteen EU-kynnysarvo nostetaan nykyisestä 200 000 eurosta (valtion viranomaiset 130 000 euroa) 500 000 euroon. Kynnysarvon alittaviin hankintoihin direktiiviä ei sovellettaisi ja kynnysarvon ylittäviin palveluihin sovellettaisiin vain yleisiä periaatteita. Kansallisesti olemme säätäneet sosiaali- ja terveyspalveluille 100 000 euron kynnysarvon.

Talousvaliokunta katsoo, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen liittyy erityispiirteitä. Palvelujen kohteena ovat kansalaiset, joiden elintärkeiden, keskeytymättömien palvelujen saanti on kyettävä turvaamaan kaikissa tilanteissa. Komission selvitysten mukaan tämä on myös sektori, jossa rajat ylittävä kauppa on perinteisesti ollut vähäistä. Suomen osalta asian-tuntijakuulemisessa on arviona esitetty, että suurin osa hankinnoista tulee ylittämään esitetyn 500 000 euron rajan.

Valiokunta katsoo, että edellä mainitut seikat puoltavat komission ehdottamaa korkeampaa EU-kynnysarvoa. Mikäli palvelut päätetään ostaa markkinoilta, on tälläkin hankintojen kannalta keskeisellä sektorilla kyettävä turvaamaan avoin ja syrjimätön hankintamenettely ottamalla samalla huomioon palvelujen laatu ja inhimilliset tekijät, kuten tarve palvelujen jatkuvuudelle. Lisäksi on otettava huomioon, että kyseessä on kasvava ala, jossa Suomella on myös palvelujen vientiin liittyviä intressejä. Tämän vuoksi on aiheellista tarkoin selvittää, miten komission ehdotus vain yleisten syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteiden soveltamisesta kynnysarvon ylittäviin palveluihin vaikuttaa hankintojen toteuttamistapaan. Lopputuloksena ei saa olla, että yksi keskeinen ja tulevaisuudessa kasvava julkisten varojen käytön kohde siirtyy käytännössä hankintasääntelyn ulkopuolelle.

On myös aiheellista ottaa huomioon, että viranomaisilla on uudenkin sääntelyn myötä mahdollisuus päättää, halutaanko palvelut hoitaa ostopalveluna vai tuottaa ne itse. Hankintalaki koskee vain tilanteita, joissa palvelutuotanto on

erikseen päätetty ulkoistaa. Tällöin edellytyksenä on, että markkinaosapuolille turvataan tasapuoliset kilpailuedellytykset. Ostajalla on puolestaan hankintalakiakin sovellettaessa oikeus päättää palvelun sisällöstä ja sovellettavista ehdoista syrjimättömyysvelvoitteen asettamisrajoissa.

Kansallisia kynnysarvoja tullaan hallitusohjelman mukaan arvioimaan kokonaisuutena, ja valiokunta ottaa kantaa niiden tasoon tarvittavien selvitysten ja ehdotusten valmistuttua.

Lopuksi. Kyseessä on hyvin laaja uudistusesitys, joka sisältää osin jo nykyisen oikeuskäytännön edellyttämiä muutoksia, mutta myös merkit-

täviä uusia avauksia hankintasääntelyyn. Ehdotukset sisältävät myös useita vielä tulkinnanvaraisia kohtia ja ilmaisuja, eivätkä sääntelykokonaisuus ja sen vaikutukset ole vielä täysin hahmotettavissa. Valtioneuvoston tulee pitää valiokunta tiiviisti informoituna hankkeen etenemisestä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Lars Erik Gästgivers /r
Teuvo Hakkarainen /ps
James Hirvisaari /ps
Harri Jaskari /kok
Johanna Karimäki /vihr
Pia Kauma /kok

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /kok
Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /kesk
vjäs. Lauri Heikkilä /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.