

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2008 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon hankintalakiuudistuksesta (VNS 7/2008 vp), jolle hallintovaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä ympäristövaliokunnan tulee antaa lausunto.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 3/2009 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunta lausunnon (StVL 2/2009 vp) ja ympäristövaliokunta lausunnon (YmVL 1/2009 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Kyllikki Silvennoinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettisihteeri Hannu Koivurinta, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Jenni Eskola, sosiaali- ja terveysministeriö
- markkinaoikeustuomari Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Taina Nikula, ympäristöministeriö
- tutkimuspäällikkö Arttu Juuti, Kilpailuvirasto
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- johtava lakimies Antero Oksanen, Suomen Kuntaliitto

- elinkeinopoliittinen asiamies Mats Nyman, Akava ry
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- varatuomari Juha Terho, Rakennusteollisuus RT
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät
- hankintapalvelujen johtaja Jouni Kukko, Espoon kaupunki
- hallintojohtaja Ilkka Kauppinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- hankintalakimies Kirsi-Maria Saarinen, Helsingin kaupungin hankintakeskus
- neuvontayksikön päällikkö Juha Myllymäki, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö ja KL Kuntahankinnat Oy
- tukipalvelujohtaja Markku Marjamaa, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiiri
- osastopäällikkö Marja-Liisa Peltola, Keskuskauppakamari
- varatuomari Tapio Lahtinen, Hansel Oy
- toimitusjohtaja Kenneth Sandström, Medineuvo Oy
- hankintajohtaja Jussi Oksa, Seutukeskus Oy Häme
- toimitusjohtaja Martti Kiuru, Suomen Terveystalo Oy.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Korkein hallinto-oikeus
- kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Taustaa

Hyväksyessään hallituksen esityksen laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista eduskunta edellytti (EV 256/2006 vp), että 1) hallitus selvittää hankintatoimen alaan liittyvän kuntien yhteistoinnin edellyttämät erityislainsäädännön kehittämistarpeet, että 2) hallitus selvittää tarpeen säännellä erikseen voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöistä, jotta erityisesti kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä ja laadukas saanti voidaan turvata, ja että 3) hallitus antaa vuoden 2008 loppuun mennessä eduskunnalle selonteon hankintalainsäädännön vaikutuksista muun muassa palvelujen laatuun sekä mahdollisista muutostarpeista muun muassa kynnysarvoihin kuntien erilaisen koon huomioon ottaen.

Selonteko keskittyy erityisesti eduskunnan kolmanteen lausumaan, mutta siinä sivutaan myös ensimmäisessä ja toisessa lausumassa tarkoitettuja kysymyksiä. Eduskunnan hyväksymät lausumat perustuvat talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 26/2006 vp). Valiokunta perusteli selonteon laatimisen tarvetta muun muassa sillä, että uusi hankintalaki sisälsi osin merkittäviä muutoksia aikaisempaan lainsäädäntöön, minkä vuoksi lainsäädännön vaikutusten seurantaa pidettiin erityisen tärkeänä. Hallituksen esitykseen liittyvä vaikutusarviointi oli suhteellisen suppea, mikä osaltaan vaikutti tarpeeseen seurata tavanomaista tarkemmin sääntelyn vaikutuksia. Uuden lainsäädännön merkittävimmät uudistukset koskivat kansallisten kynnysarvojen asettamista (tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa), uusia kilpailuttamismenettelyjä ja ilmoituskanavia, tarjousten vertailuperusteiden

pakollista painottamista ja yhteishankintayksikköjen asemaa. Erityisalojen hankintalakiin ei sisällytetty erillisiä kansallisia kynnysarvoja, ja myös hankintamenettelyt ovat näiden hankintojen osalta joustavammat.

Eduskunnan ensimmäinen lausuma liittyi hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana voimakkaasti esille tulleeseen tarpeeseen saada selvyys kuntien väliseen hankintoja koskevaan yhteistyöhön kulloisessakin tilanteessa sovellettavista säännöksistä. Valiokunnan näkemyksenä oli, että kuntia koskeva erityislainsäädäntö edellyttää tältä osin täsmentämistä.

Myös eduskunnan toisen lausuman osalta tavoitteena oli, että hallitus selvittää tarpeen erityislainsäädännön täsmentämiseen yleishyödyllisten yhteisöjen aseman turvaamiseksi. Valiokunnan mietinnössä tuodaan esille yleishyödyllisten yhteisöjen merkitys erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen tuottajina.

Selonteko keskittyy erityisesti uuden hankintalain vaikutusten arviointiin sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen osalta. Nk. erityisalojen hankintalakia ei selonteossa käsitellä.

Lainsäädännön yleiset vaikutukset

Kansallinen puitelakimme perustuu hankintadirektiiveihin, joiden tavoitteena on avata sisämarkkinoiden julkiset hankinnat tasapuolisesti kaikkien jäsenmaiden yritysten kilpailtaviksi. Yhteisötason sääntelyn tarvetta on lisännyt joidenkin jäsenmaiden läpinäkymätön hallintokulttuuri. Tämän vuoksi hankintaprosessi on pyritty sääntelemään niin tarkasti, ettei se jätä tulkinnoille tilaa. Näin tarkan sääntelyn ongelmana on, ettei se Suomen kaltaisten avointen talouksien ja läpinäkyvän hallintokulttuurin jo omaavissa maissa vaikuta kaikilta osin tarkoituksenmukaiselta. Sääntelyn kokonaistavoitteet voitaisiin toteuttaa huomattavasti joustavamminkin ja kokonaistaloudellisesti tehokkaammin.

Uuden hankintalainsäädäntömme tavoitteena on ollut kilpailun edistäminen ja julkisten varojen käytön tehostaminen. Tavoitteiden toteuttamisen on katsottu edellyttävän avointa, selkeää, läpinäkyvää ja syrjimätöntä hankintamenettelyä.

Tehtäessä arvioita tavoitteiden toteutumisesta on otettava huomioon, että selonteossa todetut havainnot perustuvat noin vuoden voimassa olleesta lainsäädännöstä saatuihin kokemuksiin. Ajanjakso on suhteellisen lyhyt, kun otetaan huomioon, että uusi lainsäädäntö muutti osin merkittävästi hankintamenettelyä. Lainsäädännölle asetettujen kokonaistavoitteiden eli kilpailun edistämisen ja julkisten varojen käytön tehostamisen osalta saatu selvitys ei vielä anna riittävää pohjaa kokonaisarvion tekemiseksi tavoitteiden täyttymisestä. Saadut näkemykset antavat kuitenkin jo viitteitä sääntelyn vahvuuksista ja osin myös heikkouksista.

Sekä selonteon että saadun muun selvityksen perusteella uuden lainsäädännön voidaan arvioida merkittävästi edistäneen hankintojen avoimuutta, suunnitelmallisuutta ja läpinäkyvyyttä. Erityisesti suuret hankintayksiköt katsovat, että hankintaprosessi on selkiytynyt.

Ongelmina on puolestaan tuotu esille, ettei uusi lainsäädäntö ole lisännyt tehokkuutta. Hankintaprosessit ovat pitkittyneet, byrokratia on lisääntynyt, muutoseikat ovat korostuneet sisälön (ml. laatu) kustannuksella, hankintakoot ovat kasvaneet ja pk-yrityksillä on vaikeuksia päästä mukaan hankintoihin. Oikeusturvakeinoissa on merkittäviä puutteita, sääntely ei ota huomioon erikokoisten hankintayksiköiden erilaisia tarpeita eikä uusia hankintamenettelyjä osata vielä täysimääräisesti hyödyntää.

Vastaaviin hyötyihin ja haittoihin on viitattu myös muilta valiokunnilta saaduissa lausunnoissa.

Talousvaliokunta toteaa, että osa ongelmista liittyy pikemminkin siihen, miten uutta lakia sovelletaan, kuin varsinaisesti itse puitelain säännöksiin. Toisaalta on nähtävissä, että hankintamenettelystä koituvat hyödyt ja haitat ovat sidoksissa hankinnan kokoon. Mitä suurempi hankinta, sitä suuremmat ovat myös hyödyt. Jäljempänä tuodaan esille erilaisia yksittäisiä keinoja

hankintamenettelyjen kehittämiseksi, mutta ne eivät poista järjestelmään sisältyvää perusongelmaa, joka saadun selvityksen perusteella liittyy liian alhaiselle tasolle asetettuihin kansallisiin kynnysarvoihin. Kynnysarvojen nosto helpottaisi erityisesti pienten hankintayksiköiden ja valiokunnan näkemyksen mukaan myös pienten, alueellisesti toimivien yritysten tilannetta.

Jäljempänä tarkastellaan erityisesti sääntelyn markkinavaikutuksia, kynnysarvojen tasoa, avoimuuden toteutumista, hankintamenettelyjen toimivuutta, oikeusturvaa, laadun huomioonottamista ja ympäristönäkökohtia.

Vaikutukset markkinoihin

Julkisilla hankinnoilla on merkittävä taloudellinen, elinkeinopoliittinen ja osin myös kulutuskysyntää ohjaava vaikutus. Hankintojen kokonaisvolyymi oli vuonna 2006 noin 27 miljardia euroa, josta arviolta hieman alle puolet kuuluu hankintalainsäädännön piiriin.

Kuten selonteossakin todetaan, on hankintoihin liittyvä tilastotieto puutteellista ja edellyttää kehittämistä. Nykyisten tietojen puitteissa ei ole mahdollista esimerkiksi selvittää, miten hankinnat jakautuvat suurten ja pienten yritysten välillä. Valiokunnan saama selvitys viittaa kuitenkin siihen, että huomattava osa hankinnoista menee suurille yrityksille. Toisaalta avoimuuden lisääntymisen on todettu lisänneen myös tarjousien määrää, joten ainakin joillakin sektoreilla ja alueilla kilpailu vaikuttaisi lisääntyneen. Alueelliset erot voivat tosin olla huomattavat. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on joillakin alueilla vaikeuksia saada riittävästi tarjouksia.

Uuden lainsäädännön myötä hankintaerät ovat suurentuneet mm. hankintayksiköiden kasvun myötä. Suuremmat hankintayksiköt takaavat paremmat resurssit ja osaamisen. Toimintatavat yhtenäistyvät ja hankintatoimen tehokkuus kasvaa. Tällä kehityksellä on ollut myös negatiivisia vaikutuksia. Hankintaerien kasvu on vähentänyt pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin, mikä ei ole ollut omiaan ainakaan lisäämään kilpailua. Kärjistyessään tilanne saattaa joidenkin tuotteiden tai palvelujen osalta johtaa jopa kohti markkinoiden monopoli-

soitumista. Tämä ei ole hankintalainsäädännön tavoitteiden mukaista.

Valiokunta katsoo, että tilanteeseen tulee puuttua. Toimivin ja nopein keino on nostaa kansallisten kynnysarvojen rajoja jäljempänä todetulla tavalla. Tämän lisäksi on aiheellista edistää pk-yritysten verkottumista. Valiokunta katsoo, että tulisikin selvittää, voitaisiinko esim. HILMA-järjestelmää käyttää tässä apuna. Kilpailulainsäädäntö ei aseta tämänkaltaiselle yhteistyölle esteitä, mikäli järjestely on pikemmin kuin omiaan lisäämään kilpailupainetta markkinoilla kuin rajoittamaan kilpailua. Samoin on aiheellista selvittää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön (Public Private Partnership, PPP) kehittämismahdollisuudet.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei rajat ylittävistä hankinnoista ole saatavilla minkäänlaista tilastotietoa. Tietoa ei näin ollen ole siitä, kuinka suomalaiset yritykset ovat pärjänneet muiden EU-maiden hankintakilpailutuksissa, eikä toisaalta myöskään siitä, mikä osa kansallisista hankinnoistamme on mennyt muille kuin Suomessa kotipaikan omaaville yrityksille. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että sekä kansallisella että EU-tasolla on käynnistetty tilastoinnin kehittämistyö.

Kynnysarvot

Uuden hankintalainsäädännön myötä otettiin uuden instrumenttina käyttöön kansalliset kynnysarvot, joiden tavoitteena on ollut osaltaan yksinkertaistaa ja joustavoittaa hankintamenettelyä rajaamalla pienhankinnat hankintalain soveltamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Kynnysarvojen oikea taso muodostui jo lakia säädettäessä yhdeksi vaikeimmista kysymyksistä.

Selontekoa valmisteltaessa tehdyssä kyselyssä on sivuttu myös kynnysarvoja. Arvioita on kysytty yksinomaan hankintayksiköiltä, ja siltäkin osin otos on suhteellisen suppea. Saadut tulokset vaihtelevat siten, että hieman yli puolet vastaajista on pitänyt tavarahankintojen kynnysarvoa sopivana, kun taas palvelujen osalta näkemykset ovat olleet lähes tasan nykyistä kynnysarvoa puoltavien ja sen nostamista toivovien välillä. Selonteon mukaan tarkoituksena on teh-

dä kynnysarvojen vaikutuksista selvitys ja sen pohjalta arvioida mahdolliset muutostarpeet. Selvitys on tarkoitus tehdä vuoden 2010 kulues-

Kynnysarvojen oikeat tasot ovat hankintalain tavoitteiden saavuttamisen kannalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä. Ne eivät toisaalta saa olla niin korkeat, että hankintojen avoimuus vaarantuu, mutta eivät toisaalta niin matalatkaan, että hankintamenettelystä koituu enemmän kustannuksia kuin hyötyä.

Valiokuntakäsittelyn aikana on tuotu esille näkemyksiä niin nykyisten kynnysarvojen säilyttämisen kuin niiden alentamisen ja nostamisenkin puolesta. Huomattava osa asiantuntijoista on puoltanut kynnysarvojen nostoa. Samoin monet esille tuodut nykyisen sääntelyn haittoiksi koetut seikat olisivat ainakin osittain poistettavissa nostamalla kynnysarvoja. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että sosiaali- ja terveyspalvelujen (nk. sote-palvelut) kynnysarvo kaksinkertaistettaisiin ilmenneiden, erityisesti asiakkaiden saamaan palveluun vaikuttavien epäkohtien poistamiseksi ja vähentämiseksi.

Talousvaliokunta katsoo, että saatu selvitys viittaa selkeästi siihen, että pienhankintojen raja on määritelty liian alhaiseksi sekä tavara- ja palveluhankintojen, sote-hankintojen että rakennusurakoiden osalta. Valiokunta katsookin, että kynnysarvot tulisi kaksinkertaistaa niin, että tavara- ja palveluhankintojen kynnysarvo nostetaan 30 000 euroon, sote-palvelujen kynnysarvo 100 000 euroon ja rakennusurakoiden kynnysarvo 200 000 euroon. Kynnysarvot jäisivät edelleen kansainvälisesti vertaillen suhteellisen alhaiselle tasolle, mutta nosto olisi kuitenkin siinä määrin merkittävä, että sen avulla pystytään jo huomattavasti tehostamaan erityisesti pienten hankintayksiköiden hankintatointa ja helpottamaan paikallisten pienten yritysten tilannetta sekä jossain määrin myös markkinaoikeuden työtilannetta. Oikeusturvaan liittyen valiokunta edellyttää, että kokonaisselvitystä parhaillaan tehtäessä kiinnitetään riittävää huomiota myös pienhankintoihin liittyviin oikeusturvakysymyksiin.

Jotta avoimuus voitaisiin riittävästi turvata myös pienhankintojen yhteydessä, valiokunta esittää selvitettäväksi, miten tarjousten ilmoittamista HILMA-järjestelmässä voitaisiin edistää kansalliset kynnysarvot alittavien hankintojen osalta.

Valiokunta katsoo, ettei kynnysarvojen nostaminen mahdollisimman nopeasti poista tarvetta selonteossa esitetyn selvityksen tekemiseltä. Samassa yhteydessä on aiheellista selvittää myös mahdollisia muita keinoja esille tuotujen nyky-sääntelyn ongelmien poistamiseksi.

Avoimuus

Hankintalainsäädäntöä valmisteltaessa arviona oli, että julkisten hankintojen ilmoituskanavaan (HILMA) tulisi vuosittain noin 25 000—40 000 ilmoitusta. Vaikka toteuma jää vuositasolla noin 17 000 ilmoitukseen (näistä 13 000 EU-kynnysarvot alittavia), on tämä huomattavasti enemmän kuin aiemman lainsäädännön aikana toteutunut 2 000 EU-kynnysarvot alittavaa ja noin 1 700 EU-kynnysarvot ylittävää hankintailmoitusta, joille ei ollut selkeää keskitettyä julkaisu-paikkaa.

Vaikka HILMA-järjestelmässäkin on kehitettävää, voidaan sen saadun selvityksen perusteella arvioida toimivan suhteellisen hyvin. Suurimpana puutteena valiokunta pitää esille tullutta pk-yritysten vähäistä tietoisuutta ilmoituskanavan olemassaolosta. Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen Työn Liiton tekemän selvityksen mukaan vain 40 % pk-yrityksistä tuntee HILMA-järjestelmän. Tehokkaalle tiedottamiselle on tältäkin osin edelleen tarvetta.

Lisäksi valiokunta viittaa edellä kynnysarvojen osalta esille nostettuun tarpeeseen kehittää myös pienhankintojen ilmoitusmenettelyä.

Hankintamenettelyt

Uusi lainsäädäntö on selkiyttänyt hankintaprosessia ja parantanut tarjousten vertailtavuutta, mutta prosessia pidetään monilta osin monimutkaisena ja byrokraattisena. Hankintaprosessit ovat, ehkä juuri edellä olevan vuoksi, hidastuneet ja pidentyneet. Hankintaprosessin edellyttämien henkilöresurssien tarve on lisääntynyt.

Osin tämä liittyy ennakoivan työn lisääntymiseen, mikä on toisaalta lisännyt myös hankintojen suunnitelmallisuutta. Suuremmissa yksiköissä on toimintatapoja muuttamalla kyetty vähentämään sisäisen hallintotyön määrää, mutta pienissä hankintayksiköissä ja pienten yritysten osalta tämänkaltainen tehostaminen on vaikeaa.

Uusi puitelainsäädäntö ja siihen liittyneet tiedotus, koulutus ja neuvonta ovat lisänneet tietämystä hankintatoimesta. Hankintayksiköt ovat laatineet omia hankintaohjeita ja malleja hankinta-asiakirjoiksi. Tämä, osin työläskin, prosessi tulee jatkossa helpottamaan hankintojen tekoa. Tämänkaltainen prosessien yhtenäistämistä tavoitteleva työ tarjoaa myös hyvän pohjan hankintayksiköiden menettelyjen yhtenäistämiseen. Yhteistyötä tarvitaan myös mm. palvelujen tuoteistamisessa. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta on tuotu esille vaikeudet tuotteistaa hankinnat siten, että palvelujen korkea taso voidaan turvata. Valiokunta toteaa, että tältä osin tarvittaisiin hankintayksiköiden yhteistyötä yhteisten standardien laatimiseksi. Tähän liittyen on myös tarvetta kehittää erilaisia mittareita.

Talousvaliokunta toteaa, etteivät uudet hankintamenettelyt ole, ainakaan vielä, tuoneet oletettua joustoa hankintatoimeen. Uusia menettelyjä pidetään vaikeina käyttää. Selonteossakin todetaan, että selvityksen kohteena olleissa sosiaali- ja terveyspalveluissa lähes yksinomaista hankintatapana on käytetty avointa menettelyä. Osin tilanne johtunee uuden lainsäädännön tarjoamien mahdollisuuksien puutteellisesta osaamisesta. Uusia hankintamenettelyjä ei vielä hallita, ja on nopeampaa käyttää jo tuttua hankintatapaa, jonka toteuttamistapa osataan ja jota käyttäen virheiden ja samalla myös valitusprosessin mahdollisuus on pienempi. Toisaalta näin menetellen käytetään turhan raskaita hankintamenettelyjä myös tilanteissa, joissa sääntely antaisi mahdollisuuden kevyempäänkin vaihtoehtoon.

Selkeästi on myös tullut esille, etteivät nykyiset hankintamenettelyt tue uusia innovatiivisia hankintoja. Tämänkaltaiset, usein jo tarjousvaiheessa merkittävääkin taloudellista panostusta

edellyttävät hankkeet vaatisivat yleistyäkseen aivan omanlaistaan hankintakonseptia, jossa olennaisen osan hankintaprosessista muodostaisi varsinaista hankintakilpailutusta edeltävä, erikseen rahoitettu kehitysprojekti. Jonkin verran tällaisia hankkeita on ollut esimerkiksi Sitran ja Tekesin rahoittamina. Esimerkiksi Tekesin innovatiiviset hankinnat -ohjelma voisi tarjota hyvät puitteet hankintakonseptin kehittämiseksi. Nykytilanteessa ollaan vielä suhteellisen kaukana tavoitteesta, jossa julkiset hankinnat toteutettaisiin dynaamisesti, uusia innovatiivisia palvelu- ja tuotekonsepteja hyödyntäen ja edistään.

Yhteisösääntely jättää kansallista harkintavaltaa EU-kynnysarvot alittavien hankintojen toteuttamiseen. Koska hankintamenettelyt on erityisesti pienten hankintayksiköiden ja pienten yritysten taholta koettu kankeiksi ja hankaliksi, talousvaliokunta pitää aiheellisena, että selvitetään keinot yksinkertaistaa EU-kynnysarvot alittavien hankintojen hankintaprosesseja yhteisölainsäädännön sallimissa rajoissa. Tavoitteena tulee olla yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen minimiin ja erityisesti pienten hankintayksiköiden tarpeiden huomioonottaminen. Tulisi esimerkiksi harkita, voitaisiinko erilaisten virallisselvitysten (kuten kaupparekisteriotteet, tuomioistuimen todistukset, verohallinnon antamat todistukset verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamisesta sekä oikeusrekisterikeskuksen rekisterit velkajärjestelyistä, liiketoimintakielloista sekä konkurseista ja yrityssaneerauksista) osalta toimia siten, että tarjousvaiheessa tarjoajalta edellytetään vakuutus, että yrityksen tiedot ovat näiltä osin moitteettomat, ja varsinaiset asiakirjat pyydetäisiin vain kilpailutuksen voittaneelta yritykseltä. Valiokunnan edellä esille tuoma tarve nostaa kynnysarvoja helpottaisi tilannetta osittain. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että harkittaisiin myös vaihtoehtoa säätää EU-kynnysarvot alittavista hankinnoista erillisessä laissa, jolloin kansalliset hankintamenettelyihin liittyvät tarpeet voitaisiin ottaa huomioon nykyistä paremmin. Tämänkaltaisen sääntelyvaihtoehto oli esillä jo nykyistä lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Oikeusturvakeinot

Kansallisten kynnysarvojen asettamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli vähentää markkinaoikeuteen menevien valitusten määrää siten, että valitusoikeus rajattiin koskemaan vain kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Tätä tavoitetta ei ole ainakaan vielä saavutettu, sillä valitusten kokonaismäärä on kasvanut. Valitusten määrän kasvuun ei ole kyetty antamaan selkeää syytä. Ei ole esimerkiksi voitu todeta, että valitusten määrän kasvu johtuisi pääosin uudesta lainsäädännöstä. Sen sijaan talouden taantuma on todennäköisesti vaikuttanut juttumäärän kasvuun.

Markkinaoikeudessa käsiteltyjen asioiden tilastollista analysointia tehdään parhaillaan, mutta alustavat selvitykset osoittavat, että 55 prosenttia markkinaoikeuden päätöksistä kohdistui vuonna 2008 EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin ja näiden osalta erityisesti (14 %) arvoltaan 30 000—69 999 euron hankintoihin. Palveluhankintoihin liittyvien valitusten osuus oli 60 prosenttia. Vuonna 2008 markkinaoikeus hylkäsi 45 % hakemuksista ja jätti tutkimatta 13 % hakemuksista. Hyvitysmaksu määrättiin 7 %:ssa ratkaisuja.

Vaikka valitusajat on markkinaoikeuden lisäresurssien ja menettelytapauudistusten myötä saatu hieman lyhentymään, on keskimääräinen valitusaika edelleen kohtuuttoman pitkä (vuonna 2008 noin 14 kuukautta ja alkuvuonna 2009 noin 9 kuukautta).

Tilanne aiheuttaa merkittäviä ongelmia sekä hankintayksiköille että yrityksille. Kun tiedossa on, että valitusprosessi on pitkä ja mahdolliset sanktiot epätodennäköiset tai ainakin hyvin pienet, saatetaan oikeusturvakeinoja käyttää väärin. Esimerkiksi vanhan hankintasopimuksen omaava, mutta uuden kilpailutuksen hävinnyt yritys saattaa tehdä valituksen vain siinä toivossa, että hankintayksikkö joutuu näin syntyneessä tilanteessa jatkamaan vanhaa sopimusta. Sosiaali- ja terveystalouden lausunnon mukaan valitukset ovat johtaneet myös tilanteisiin, joissa palveluihin on tullut katkoksia.

Pitkillä oikeusprosesseilla on merkittävä vaikutus myös varsinaiseen hankintamenettelyyn. Valitusprosessi halutaan mahdollisimman tar-

koin välttää, minkä vuoksi hankintayksiköt työstävät tarjouspyyntöjään pitkään kaikkien muotosäännösten täyttämiseksi ja turvautuvat helposti tuttuun hankintamenettelyyn ja mahdollisimman yksinkertaisiin hankintakriteereihin. Uuden lainsäädännön tarjoama jousto ei osin tämän vuoksi pääse toteutumaan.

Nykytilan puutteet on tiedostettu ja uudistusehdotuksia on valmisteltu ns. JUHO-työryhmässä, jonka tehtävänä on mm. tehdä ehdotus hankinta-asioita koskevien oikeusturvakeinojen uudistamisesta.

Valiokunta kiirehtii tätä työtä ja katsoo, että markkinaoikeudessa vireillä olevan valituksen käsittely saisi pääsääntöisesti kestää enintään 6 kuukautta. Talousvaliokunta kuitenkin toteaa, että osa hankintavalituksista on erittäin laajoja, juridisesti vaikeita ja huomattavia taloudellisia intressejä koskevia eikä voida olettaa, että näiden valitusten käsittelyaikoja kyettäisiin huomattavasti lyhentämään.

Uudistusehdotuksia tehtäessä on aiheellista tarkoin harkita, minkälaiset asiat ovat yhteiskunnalliselta painoarvoltaan niin merkittäviä, että ne edellyttävät markkinaoikeuden kolmen tuomarin käsittelyä. Valiokunnan edellä esittämä kynnysarvojen nosto rajaisi osaltaan valitusoikeutta. Samoin on aiheellista selvittää, voitaisiinko markkinaoikeuden käsittelyprosesseja kehittää vielä edelleen. Myös nykyinen sanktiojärjestelmä edellyttää uudistamista. Useat asianajantutkijat ovat todenneet, että nykytilanteessa sanktio on sitä epätodennäköisempi, mitä törkeämmästä virheestä on kyse.

Osittain oikeussuojaan liittyvät uudistukset tulevat vielä kuluvan vuoden aikana eduskunnan käsiteltäväksi ns. hankintojen oikeussuojadirektiivin (2007/66/EY) implementoinnin yhteydessä.

Laatu

Talousvaliokunta painotti mietinnössään laadun käyttämistä aiempaa enemmän hankintakriteerinä. Selonteossa kuvataankin laajasti laadun huomioimiseen liittyviä kysymyksiä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien hankintojen yhteydessä.

Kuten selonteossakin todetaan, hankintalaki mahdollistaa laadun huomioimattamisen, mutta käytännössä hankintayksiköillä on vaikeuksia soveltaa lakia toimivalla tavalla sekä tarjouspyyntöjen että laatutavoitteiden seurannan osalta. Myös hallintovaliokunta on kiinnittänyt vaikeuteen huomiota ja toteaa, että osin kyse saattaa olla osaamisesta. Hankintakriteeriksi on helppointa ja turvallisinta asettaa hinta. Edellä on myös tuotu esille oikeusturvakeinojen mahdollinen vaikutus tarjousten laadintatapaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta yhtenä erityisongelmana on alueellinen riittävän tarjonnan puute. Jos kaikki tarjoukset on käytännössä hyväksyttävä, on vaikeaa asettaa laatukriteerejäkään.

Valiokunta pitää nykytilaa laadun huomioimattamisen osalta riittämättömänä. Osaltaan tilannetta voidaan pyrkiä parantamaan erilaisten mallitarjousasiakirjojen, tuotteistamisen ja standardien avulla. Samoin on tarpeen kehittää toimivia mittareita ja keinoja valvoa laatutavoitteiden täyttymistä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lisäksi nostanut esille tarpeen määritellä palvelusopimuksissa nykyistä tarkemmin osapuolten vastuut toiminnan valvonnan osalta.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskeva hallituksen esitys (HE 20/2009 vp), jonka mukaisesti kunnan on mahdollista hyväksyä ne palveluntuottajat, jotka voivat tuottaa palveluja palveluseteliä vastaan. Kunta voisi hyväksyä kaikki hyväksymismenettelyssä asetetut ehdot täyttävät palvelujen tuottajat tai valita niistä osan kilpailuttamismenettelyssä. Laadun määrittämiseen liittyvät kysymykset nousevat esille myös palvelusetelijärjestelmässä. Esityksen mukaisesti kunnan tulee huolehtia, että asiakas saa palvelun tuottajalta laadultaan hyvää palvelua. Laatua ylläpitäisi myös kulutuskysyntä, joka kilpailuilla markkinoilla suuntautuisi hinta-laatusuhteeltaan parhaimpiin palveluihin.

Ympäristönäkökohdat

Hankintalaissa nostetaan ympäristönäkökohdat esille yhtenä periaatteellisena hankintoihin vaikuttavana seikkana. Ympäristövaliokunta pai-

nottaa lausunnossaan tarvetta nostaa ympäristönäkökohtien painoarvoa hankintoja tehtäessä.

Tähän tarpeeseen liittyen talousvaliokunta pitää hyvänä valtioneuvoston 8.4.2009 hyväksymää periaatepäätöstä kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa. Periaatepäätöksessä esitetään tavoitteita julkisten varojen käytölle sekä toimenpiteitä, joihin ryhdytään kasvihuonekaasupäästöjen, jätemäärän ja ympäristön kemikalisoitumisen pienentämiseksi. Ohjeistuksen tavoitteena on myös luonnonvarojen kestävä käyttö ja ympäristömyönteisten innovaatioiden edistäminen. Periaatepäätöksessä velvoitetaan valtion keskushallinto sekä valtion virastot asettamaan energiansäästöavoitteita vuosille 2016—2020 sekä laatimaan suunnitelmat tavoitteiden saavuttamiseksi. Ympäristöhankintoihin liittyvää neuvontaa tullaan lisäämään, ja Tekesin johdolla on lisäksi kehitteillä uusi rahoitusmalli innovatiivisten ympäristöteknologiahankintojen lisäämiseksi.

Talousvaliokunta pitää periaatepäätöstä oikeana tapana tehostaa ympäristönäkökohtien huomioon ottamista hankinnoissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöhankintojen tekoon liittyvää neuvontaa ja opastusta lisätään mm. ympäristövaliokunnan lausunnossa todetun Internet-tietopankin avulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että tietopankin kehittämiseen liittyvä rahoitus turvataan. Niin horisontaalista kuin sektorikohtaistakin julkisiin hankintoihin liittyvää ohjeistusta ja neuvontaa kehitettäessä on tarpeen huolehtia siitä, että kaikki tieto ja linkit ovat keskitetysti ja helposti löydettävissä yhdestä paikasta.

Myös EU-tasolla on vireillä säädöshankkeita, kuten nk. energiamerkintädirektiivi, jotka toteutuessaan tulevat osaltaan vaikuttamaan hankintatoimissa noudatettaviin ympäristöperiaatteisiin.

Talousvaliokunta toteaa, että kansallisten kynnysarvojen nostamisella voitaisiin osaltaan tehostaa myös ympäristönäkökohtien, kuten pitkistä kuljetusmatkoista aiheutuvan ympäristökuormituksen, huomioon ottamista.

Johtopäätökset

Talousvaliokunta katsoo, että hankintalaki toimii suhteellisen hyvin silloin, kun kyseessä ovat suuret hankintayksiköt, suuret hankintaerät ja suurehkot yritykset. Sen sijaan pienillä hankintayksiköillä ja pienillä yrityksillä on vaikeuksia selviytyä tarkoista muutosäännöksistä ja niiden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta. Valiokunta katsoo, että tältä osin ongelmat ovat niin selvästi nähtävissä, että niiden poistamiseen tulee ryhtyä nopeasti.

Tähän liittyen talousvaliokunta on edellä tuonut esille tarpeen nostaa tavara- ja palveluhankintojen sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien hankintojen kansallisia kynnysarvoja sekä esittänyt useita erilaisia keinoja muulla tavoin selkeyttää ja yksinkertaistaa EU-kynnysarvot alittavien hankintojen hankintamenettelyä. Ehdotusten toteuttaminen helpottaisi osaltaan myös markkinaoikeuden edelleen ruuhkautunutta työtilannetta.

Eduskunnan lausumissaan 1 ja 2 edellyttämien kuntien yhteistoimintaan ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen asemaan liittyvien toimenpiteiden tarve on edelleen olemassa. Saadun selvityksen mukaan kuntayhteistyön rajapintoja ovat osin selkiyttäneet viimeaikaiset tuomioistuinratkaisut, mutta edelleen kunnilla on vaikeuksia tulkita, missä kulkee kuntien yhteistoiminnan ja kaupallisen hankinnan raja. Myös valtiovarainministeriö on todennut tarpeen arvioida kuntien taloudelliseen toimintaan liittyviä yhteistoimintamalleja uudelleen. Talousvaliokunta pitää selvitystä tärkeänä ja katsoo, että sen valmistuttua on aiheellista harkita kuntalain täsmentämistä.

Myös voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöjä koskevan sääntelyn selkiyttäminen odottaa edelleen lisäselvitysten valmistumista. Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään järjestöjen palvelutoiminnan verotukseen liittyviä uudistustarpeita. Samoin parhaillaan on vireillä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen (nk. SGEI-palvelut; Services of General Economic Interest) kartutus. Tavoitteena on selvittää, mitkä ovat sellaisia palveluja, joista on yleistä etua ja joiden

tuottajalle voidaan asettaa erityinen julkisen palvelun velvoite. Valiokunta pitää selvitystä tarpeellisenä ja katsoo, että lisäselvitystä edellyttävät myös erilaisten kumppanuusmallien käyttömahdollisuudet.

Edellä on tuotu useassa kohdassa esille tarve edelleen panostaa neuvontaan, ohjeistukseen, malliasiakirjoihin ja standardisointiin. Tähän liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että hankintayksiköt tiivistävät yhteistyötään, jotta parhaita käytäntöjä kyetään hyödyntämään tehokkaasti, ja että erilaisia malliasiakirjoja ja standardisointia kehitetään yhteistyössä yritysten kanssa. Neuvontaan liittyen valiokunta katsoo, että julkisten hankintojen neuvontayksikön palvelujen jatkuvuuden turvaaminen on erittäin tärkeää. Neuvonnan tarve on kasvanut, ja esimerkiksi yksikön ylläpitämien, erittäin suosituiksi muodostuneiden verkkosivujen kehittämistyö edellyttää, että toiminta turvataan nykyistä pidemmäksi aikaa. Tällä hetkellä yksikön toiminnan jatkumisesta päätetään vuosittain valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta seuraavat kannanotot:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle esityksen kansallisten kynnysarvojen kaksinkertaistamiseksi vuoden 2010 alusta lukien.

2. Eduskunta edellyttää, että markkinaoikeuden resurssit turvataan siten, että valitukset voidaan käsitellä pääsääntöisesti enintään kuudessa kuukaudessa.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää keinot edistää hankintojen ilmoitusmenettelyn käyttöä myös pienhankinnoissa.

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Antti Rantakangas /kesk
jäs. Janina Andersson /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Harri Jaskari /kok
Matti Kangas /vas
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jouko Laxell /kok

Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Petteri Orpo /kok
Sirpa Paatero /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Markku Uusipaavalniemi /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.