

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä toukokuuta 1997 lähettänyt talousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 69/1997 vp laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

Asiantuntijat

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Henrik Räihä ja ylitarkastaja Erkki Ruohoniemi, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- tekninen johtaja Hannu Olamo, sisäasiainministeriö
- puheenjohtaja Mikko Tulokas ja pääsihteeri Petri Kuoppamäki, kilpailuneuvosto
- tutkimuspäällikkö Juhani Pennanen, Kilpailuvirasto

- varatuomari Antero Oksanen, Suomen Kuntaliitto
- osastopäällikkö Kauko Nygren, Helsingin kaupungin rakennusvirasto
- kaupunginarkkitehti Veijo Toppinen, Joensuun kaupunki
- kunnanjohtaja Jorma Hämäläinen, Tuusulan kunta
- osastopäällikkö Antti Neimala, Keskuskaupakamari
- johtaja Veikko Myllyperkiö, Rakennusteollisuuden Keskusliitto
- johtaja Martti Pallari, Suomen Yrittäjät
- varatuomari Päivi Ahonen, Kunta-alan ammattiliitto KTV
- puheenjohtaja Martti Tieaho, Kuntatekniset ry
- vanhempi tutkija Tuovi Allén, Palkansaajien tutkimuslaitos.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on lisätä kilpailuttamista erityisesti kuntien rakentamisessa.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan rakennusurakkaa ei saa toteuttaa omalla työllä järjestämättä tarjouskilpailua, jos hankkeen toteuttamiseen myönnetään hankkeesta valtionapua ja hankkeen valtionavun perusteena oleva arvonnäkökulma on vähintään 5 miljoonaa markkaa.

Voimassa olevan lain mukaan hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa rakennustyötä tai urakkaa tai palvelua, jos se tekee työn omana työnään.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa myös oikeusturvakeinoja. Kilpailuneuvoston toimivaltaa laajennetaan, ja lakiin lisätään mahdollisuus määrätä erityinen hyvitysmaksu hankintalain vastaisen menettelyn seurauksena.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta suhtautuu kilpailuun myönteisesti. Se on usein tarpeen toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi. Kilpailu myös edesauttaa yhteiskunnan varojen käytön tehostamista ja selkiinntä kustannusten määrittelyä. Julkisia hankintoja koskevan lain muuttaminen tuo kilpailun piiriin hallituksen esityksen perustelujen mukaan lukumääräisesti 40—50 prosenttia valtion tukemista rakennushankkeista.

Kuntaliiton laskelmien mukaan kuntien rakentamisen volyymista lähes 90 prosenttia toteutuu jo nyt urakalla ja muina kilpailtuina hankkeina.

Käytännössä lakiehdotuksen sisältämä muutos ei välttämättä ole suuri. Jo nyt monet kunnat kilpailuttavat rakennushankkeitaan. Myös ns. omajohtoiseen rakentamiseen liittyy paljon osaurakointia. Monissa tapauksissa valtion viranomainen on valtionosuuspäätöksissään edellyttänyt kilpailuttamista. Muun muassa opetusministeriön avustamiin rakennushankkeisiin on liitetty erityisehtoja kilpailuttamisesta. Samoin työministeriö on käyttänyt kilpailuttamisetta investointiavustuksissaan. Nyt kilpailuttamisvelvollisuus siis sisällytetään lakiin koskemaan kaikkia valtion avustamia vähintään viiden miljoonan markan rakennushankkeita.

Muutos on kuitenkin periaatteellisesti merkittävä. Valtionosuuksia koskevaa lakia uudistettaessa kunnille annettiin laaja toimintavapaus ja mahdollisuus harkita toimintojen järjestämistapoja. Kuntalain muutoksella myös vähennettiin valtion ohjausta ja lisättiin kuntien omaa toimintavapautta. Julkisia hankintoja koskeva lainmuutos sen sijaan periaatteessa kaventaa kuntien mahdollisuutta harkita toimintojensa järjestämistä mielekkäimmäksi katsomallaan tavalla.

Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan kilpailuttamisen tuovan 10—20 prosentin taloudellisen hyödyn. Valiokunta on saanut käyttöönsä kuntien rakentamista koskevia tutkimuksia, joihin arviot perustuvat. Tutkimukset ajoittuvat pitkälle aikavälille, pääosin 1970- ja 1980-luvuil-

le. Ne ovat osin varsin kapea-alaisia, esimerkiksi yhden kunnan yhtä hanketta koskevia.

Valiokunta toteaa, että kuntien toimintatavat ja organisaatiot ovat varsinkin tällä vuosikymmenellä kovasti muuttuneet. Koettu lama on myös pakottanut kunnat entisestään tehostamaan toimintojaan ja varmistamaan niiden kilpailukykyisyyttä. Vanhat tutkimukset eivät siis välttämättä anna oikeaa kuvaa kuntien nykyisistä käytännöistä.

Esityksessä mainitut 10—20 prosentin säästöt saattavat em. syistä jäädä monissa kunnissa saavuttamatta. Sen sijaan valiokunta katsoo, että esitystä voi perustella kustannusten selkiennyksellä ja toimintojen tekemisellä entistä ”läpinäkyvämmäksi”.

Vaikka kilpailuperiaate yleisesti hyväksytäänkin, valiokunta kiinnittää huomiota kunnallisen rakentamisen monimuotoisuuteen ja katsoo, ettei kilpailu aina välttämättä osoittaudu taloudelliseksi ja tarkoituksenmukaisimmaksi toimintatavaksi kaikissa olosuhteissa.

Rakennusten peruskorjaukset saattavat olla etukäteen arvaamattomia. Ne toteutetaan usein vaihteittain ja yksityiskohtainen suunnittelu etukäteen ei aina ole mahdollista. Peruskorjaushankkeen toteuttaminen urakkaluonteisena ei siten aina ole kokonaistaloudellisesti paras vaihtoehto. Peruskorjauksen kohteet voivat myös olla erityistä osaamista vaativia, esimerkiksi rakennushistoriallisesti arvokkaissa kiinteistöissä tai sairaaloissa, joissa on erittäin vaativa ympäristö kalliine laitteineen.

Kuntien tai laitosten oma organisaatio saattaa omata sellaista erityisosaamista ja kokemusta, että sen käyttäminen olisi perusteltua ilman kilpailuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lakiehdotus antaa valtionapuviranomaiselle mahdollisuuden harkita poikkeusta kilpailuttamisvelvollisuudesta. Valiokunnan mielestä harkintaa voidaan käyttää muun muassa edellä kuvattun kaltaisissa rakennushankkeissa, ja poikkeus kilpailuttamisvelvollisuudesta on sallittava, jos urakkakilpailua hankkeen luonteen vuoksi ei ole mielekästä toteuttaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan monen kunnan käytössä ollut ns. omajohtoinen rakentaminen on edelleen mahdollista lainmuutoksen jälkeenkin. Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentti saattaa kilpailuttamisen piiriin vain kunnan oman organisaation suorittaman rakennustyön. Sen sijaan rakennuttaminen (valvonta, ohjaus ym. rakennuttamispalvelut) ja hankkeen suunnittelu on lakiehdotuksen mukaan mahdollista toteuttaa edelleen omana työnä. Vain suoritettava rakennustyö on hankittava tarjouskilpailun perusteella. Lakiehdotus ei myöskään velvoita kilpailuttamaan rakennushanketta yhtenä kokonaisurakkana vaan se olisi edelleen mahdollista kilpailuttaa pienemmissä erissä, esimerkiksi LVI- ja sähkötyiden osalta erikseen.

Hankkeen jakaminen osaurakoihin ei kuitenkaan vapauta kilpailuvelvoitteesta. Ratkaisevaa sen kannalta on hankkeen arvonlisäverollinen kokonaishinta.

Tähän asti kuntien kilpailuvelvoite rakennusurakoissa on johtunut EU-säädöksistä ja koskenut korkeamman kynnyksarvon (5 miljoonaa ecua) ylittäviä hankkeita. Valiokunta toteaa, että kansainvälinen kilpailuttaminen suurissa kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa on avannut mahdollisuuden ulkomaalaisille yrittäjille osallistua tarjouskilpailuihin suomalaisissa hankkeissa.

Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin sisältämät muutokset kilpailuttamisvelvoitteeseen eivät johdu EU-säännöksistä vaan kotimaisista tarpeista. Valiokunta toteaa, että lainmuutosten seurauksena kuntien hankintayksiköiltä edellytetään asiantuntemusta tarjouskilpailujen järjestämisessä sekä kilpailuttamisessa, jotta ne voivat suoriutua ehdokkaiden ja tarjoajien taloudellisen ja teknisen suorituskyvyn sekä tarjousten kokonaistaloudellisten etujen arvioinnista myös kuntien etuja parhaiten palvelevalla tavalla.

Lakiehdotus ei sulje pois kunnan oman rakentamisorganisaation mahdollisuutta osallistua kilpailuun kyseessä olevista rakennushankkeista. Se edellyttää rakennusyksiköltä hyvää kilpailukykyä. Kunnan rakennusyksiköllä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuihin oman sektorinsa ulkopuolella ja sillä ta-

voin kompensoida mahdollisesti menettämänsä urakan.

Lakiehdotuksen vaikutuksia kuntien rakennusorganisaatioiden tulevaisuuteen on vaikea yksiselitteisesti ennakoita. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että hallitus seuraa tarkoin muutosten vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin.

Valiokunta pitää perusteltuna oikeusturva-keinojen lisäämistä lakiehdotuksen mukaisesti. Kilpailuneuvoston toimivallan laajentaminen ja uuden oikeussuojakeinon ottaminen lakiin on perusteltua. Muutosten jälkeen voidaan paremmin turvata syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteet hankinnoissa.

Hyvitysmaksu on luonteeltaan toissijainen oikeusturvakeino ja tulee sovellettavaksi vain silloin, kun kilpailuneuvostolla ei ole käytettävissään muita 9 §:ssä säädettyjä keinoja puuttua hankintayksikön laittomaan menettelyyn.

Lähinnä hyvitysmaksu tulisi kyseeseen silloin, kun virheellistä hankintamenettelyä ei enää voida tai ei olisi taloudellisesti tarkoituksenmukaisista korjata.

Hyvitysmaksun suuruus perustuisi tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon virheen tai laiminlyönnin laatu, hankinnan kokonaisarvo ja hakijalle aiheutuvat kustannukset ja vahinko.

Valiokunta korostaa, että vahingolla tarkoitetaan periaatteessa kaikentyyppisiä menetyksiä, ei ainoastaan hankintamenettelyyn osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia.

Kilpailuneuvosto on esittänyt valiokunnalle, että hyvitysmaksun suuruus voitaisiin määrätä esimerkiksi tietyksi osuudeksi hankinnan kokonaisarvosta, jolloin sopiva raja voisi olla 1—15 prosenttia hankinnan arvonlisäverottomasta kokonaisarvosta. Valiokunnan mielestä hyvitysmaksun raja-arvojen määrittäminen toisi uuden oikeusturvakeinon käyttöön alusta alkaen johdonmukaisuutta. Valiokunta ei kuitenkaan ehdota sitovia rajauksia kirjoitettaviksi säädöksiin, mutta toteaa pitävänsä kilpailuneuvoston esittämää rajausta tarkoituksenmukaisena.

Siltä osin kuin hyvitysmaksun suuruuteen vaikuttaisivat tarjoajalle aiheutuneet kustannukset ja vahinko, hakijalla on velvollisuus näyttää va-

hingon määrä toteen, kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan.

Sama positiivisen sopimusedun periaate kuin 9 §:ssä hyvitysmaksusta sisältyy 8 §:n 1 momenttiin vahingonkorvauksesta. Säännöksessä ei rajoiteta korvattavaa vahinkoa, joten lähtökohtana on kaikkien varallisuusvahinkojen korvaaminen. Korvattavaksi voi tulla koko se vahinko, joka sopimuksen menettämisestä on aiheutunut.

Valiokunta toteaa, että hyvitysmaksun määrääminen ei sulje pois mahdollisuutta hakea vahingonkorvausta. Hyvitysmaksu otettaisiin huomioon vahingonkorvausta määrättäessä.

Valiokunta on saamiensa selvitysten perusteella lisännyt ehdotuksen 9 a §:ään uuden 4 momentin muutoksenhaun rajoittamisesta. Sen mukaan kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvasta asiasta ei saisi erikseen valittaa tästä laista ilmeillä perusteilla.

Valituskielto ei estä hakemasta hankintapäätökseen muutosta jollain muulla lainvastaisuusperusteella tai sillä perusteella, että hankintapäätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä jonkin muun säädöksen nojalla. Muutoksen ansiossa kilpailuneuvostolla säilyy ensiasteen toimivalta tutkia hankintapäätöksen laimukaisuus.

Valiokunta on myös muuttanut hallituksen esityksen 14 §:n otsikkoa ja 1 momentin viittaussäännöstä paremmin tarkoitustaan vastaaviksi.

Muutosehdotukset

9 a §. Valiokunta on lisännyt pykälään uuden 4 momentin, jonka mukaan kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvasta asiasta ei saa valittaa kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain vastainen.

Tarkoituksena on selvittää oikeusturvaa siten, että kilpailuneuvoston toimivaltaan kuulu-

van asian käsittelyn aikana tai siitä erillään ei voitaisi tehdä samasta hankintapäätöksestä hallintolainkäyttölain tai kuntalain nojalla valitusta samalla muodollisella tai materiaalisella lainvastaisuusperusteella.

Kilpailuneuvoston päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin julkisista hankinnoista annetun lain 12 §:ssä säädetään.

14 §. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälään lisätään uusi 1 momentti, jossa säädetään tietojensaantioikeudesta hankintamenettelyssä. Säännöksessä viitataan yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettuun lainsäädäntöön. Esityksessä pykälän otsikko on ”Vaitiolovelvollisuus”, joka viittaa pykälän 2 momentin salassapitosäännökseen.

Valiokunta ehdottaa, että pykälän otsikko muutetaan ”Tiedonsaantioikeus ja vaitiolovelvollisuus”. Näin täydennettynä otsikko kattaa koko pykälän sisällön.

Samalla valiokunta on muuttanut 1 momentin viittaussäännöksen niin, että se vastaa paremmin säännöksen tarkoitusta.

Säännös koskee oikeutta tutustua muiden tarjoajien asiakirjoihin ja mahdollisuutta saada tietoonsa hankintayksikön laatimat vertailut ja muut asiakirjat. Viittaus julkisuuslainsäädäntöön sisältää sen, että yksityisten asianosaisten välisiin tiedonsaattia koskeviin kysymyksiin viranomaisia koskevaa lainsäädäntöä ei sovellettaisi sellaisenaan vaan hallituksen esityksessä tarkoitettulla tavalla soveltuvien osin.

Päätösehdotus

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään näin kuuluvana:

Laki

julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisista hankinnoista 23 joulukuuta 1992 annetun lain (1505/1992) 1 §:n 2 momentti, 2 §:n 1 momentin 5 kohta, 3 §, 4 §:n 4 kohta, sekä 5—9 ja 14 §, sellaisina kuin niistä ovat 3 § laissa 1523/1994 ja 5, 7, 8 ja 9 § osaksi mainitussa laissa, sekä lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 9 a ja 11 a § seuraavasti:

1—9 §
 (Kuten HE)

9 a §

Asian saattaminen kilpailuneuvostoon

(1—3 mom. kuten HE)

Kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvasta asiasta ei saa valittaa kuntalain (356/1995) eikä hallintolainkäyttölain (586/1996) nojalla sillä perusteella, että päätös on tämän lain vastainen. (Uusi)

11 a §
 (Kuten HE)

14 §

Tiedonsaantioikeus ja vaitiolovelvollisuus

Tarjouskilpailuun osallistuneen oikeudesta saada tietoja tarjouksen käsittelyä koskevista asiakirjoista noudatetaan soveltuvien osin mitä asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisen asiakirjojen julkisuutta koskevassa lainsäädännössä.

(2 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
 (Kuten HE)

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuulikki Hämäläinen /sd
 jäs. Arto Bryggare /sd
 Mari Kiviniemi /kesk
 Leena Luhtanen /sd
 Paavo Nikula /vihr
 Erkki Partanen /sd

Vuokko Rehn /kesk
 Juhani Sjöblom /kok
 Sakari Smeds /skl
 vjäs. Klaus Hellberg /sd
 Kari Kantalainen /kok
 Riitta Prusti /sd.

