

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan 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 Ulla Kumpulainen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja, harmaan talouden selvitysyksikkö Janne Marttinen, Verohallinto
- apulaisjohtaja Arttu Juuti, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava lakimies Katariina Huikko, Suomen Kuntaliitto
- vs. hallintopäällikkö Maria Ovaska, Haminan kaupunki
- johtava kaupunginasiamies Harry Åhlgren, Helsingin kaupunki
- lakimies Katja Korhonen, Tampereen kaupunki
- lakiasiaintohtaja Eija Kontuniemi, Hansel Oy
- lakimies Pauliina Juntunen, KL-Kuntahankinnat Oy
- asiantuntija Saila Eskola, PTCServices Oy
- asiantuntija Pilvi Takala, PTCServices Oy
- toimitusjohtaja Tuula Honkanen, Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy
- toimitusjohtaja Nina Rasola, RL-Huolinta Oy
- toimitusjohtaja Riku Eksymä, Jätelaitosyhdistys ry
- toimitusjohtaja Tatu Rauhamäki, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry
- professori Petri Kuoppamäki, Aalto-yliopisto
- asiantuntija Jaakko Lindgren, Dottir Oy
- verotusneuvos Markku Hirvonen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

- oikeusministeriö
- markkinaoikeus
- Oulun kaupunki
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- professori Jukka Hallikas
- oikeustieteen tohtori Anne Nenonen
- professori Tomi Voutilainen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (jäljempänä hankintalakiehdotus) sekä uusi laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Esityksessä on pitkälti kyse vuonna 2014 annettujen EU:n uusien julkisia hankintoja koskevien direktiivien kansallisesta täytäntöönpanosta. Esitykseen sisältyy myös kansallisia ratkaisuja. Hallintovaliokunta keskittyy lausunnossaan hankintalakiehdotuksen (1. lakiehdotus) tarkasteluun.

Hankintalakiehdotuksen tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Hankintalakiehdotuksessa on hankintayksikön näkökulmasta useita hyviä uudistuksia, jotka joustavoittavat hankintayksikön työtä. Näistä voidaan mainita esimerkiksi kansallisten hankintojen nykyistä väljempi sääntely sekä uudet hankintamenettelyt, kuten innovaatiokumppanuus, joka edistää etenkin digitaalisten palvelujen hankintaa. Myös kansallisia kynnysarvoja tarkistetaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esimerkiksi rakennusurakoiden kynnysarvo pysyy voimassa olevan hankintalain tasolla.

Suomessa hankintayksiköitä ovat muun muassa kunnat. Kunnat ja kuntataustaiset toimijat käyttävät sekä euro- että kappalemääräisesti suurinta hankintavolyymia Suomessa. Hankintalainsäädännöllä on siten suuri merkitys kuntien ostotoiminnassa. Hallintovaliokunta tarkastelee hankintalakiehdotusta erityisesti kuntasektorin näkökulmasta.

Lisäksi hallintovaliokunta toimialansa huomioiden tarkastelee hankintalakiehdotusta jäljempänä myös harmaan talouden torjunnan kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

Sidosyksikön määritelmä

Kuntien ja muidenkin hankintalain mukaisten hankintayksiköiden kannalta yksi keskeisimmistä säännöksistä on sidosyksikön määritelmä (in-house). Hankintalakia ei sovelleta hankintasopimuksiin, jotka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään.

Hankintalakiehdotuksessa sidosyksikön määritelmä on rakennettu kolmiportaiseksi (15 §). Sen mukaan sidosyksikkönä pidetään hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, joka harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuutta liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Prosenttiosuus on 10, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoisen toiminnan selvittämiseen liittyy avoimuusilmoituksen julkaiseminen ja ilmoitukseen liittyvän vastausmääräjän noudattaminen. Ulosmyynnin rajaa ei asetettaisi lainkaan, jos ulosmyynnin osuus on alle 100 000 euroa vuodessa. Hankintadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista) mahdollistaisi sen, että sidosyksiköllä olisi oikeus myydä palveluitaan enintään 20 % muille kuin siihen määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille.

Valiokunta toteaa ensinnäkin sen, että ehdotettu sääntely on huomattavan monimutkainen. Haastetta vielä lisää ehdotukseen liittyvä vaikeatulkintainen siirtymäsäännös. Monimutkainen sääntely on ongelmallinen hankintayksiköiden kannalta, mutta myös sallitun ulosmyynnin rajan valvonta voi käytännössä olla hankalaa. Mahdollista on, että markkinaoikeus joutuu ottamaan aikaisempaa useammin kantaa siihen, onko kyse sidosyksiköstä vai ei.

Esityksen perustelujen mukaan kansallisesti sidosyksikön erittäin vähäistä suuremman muihin kuin määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin suuntautuvan myynnin on katsottu olevan ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailuoikeuden kilpailun vääristämisen estämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Perusteluissa ei ole kuitenkaan esitetty vaikutusarviota esitetyille rajoille eikä perusteita sille, miksi juuri niihin on päädytty. Esityksestä ei myöskään ilmene se, miksi Suomen tilanne on muihin EU-maihin verrattuna niin poikkeava, että ulosmyyntiä pitää rajoittaa huomattavasti alle direktiivin enimmäistason. Valiokunnalle esitetyn vertailun mukaan Suomi olisi Puolan ohella ainoa EU-maa, joka tulisi sääntelemään ulosmyynnin prosenttiosuuden hankintadirektiivistä poiketen. Tämän arvioidaan johtavan siihen, että suomalaiset sidosyksiköt joutuisivat epäedullisempaan kilpailuasetelmaan verrattuna muihin EU-jäsenmaiden sidosyksiköihin. Yksi ehdotetun lainsäädännön vaikutuksista voisi toteutuessaan olla se, että suomalaisille markkinoille tullaan tarjoamaan erilaisia muiden maiden sidosyksiköiden palveluita aiempaa suuremmalla volyymillä.

Kunnat tekevät useita ja kustannuksiltaan suuria hankintoja sidosyksiköiden kautta. Valiokunta toteaa, että sidosyksikön muille kuin määräysvaltaa käyttäville tahoille tapahtuvan myynnin näin merkittävällä rajoittamisella on vaikutusta erityisesti kunnalliseen jätehuoltoon sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla. Lisäksi se vaikuttaa myös kunnallisten tukipalveluyhtiöiden, kuten tieto- ja taloushallinnon, ruokahuollon, puhtaus- ja tekstiilipalveluiden, toimintaan. Tukipalveluja tuottavat yhtiöt ovat usein monitoimialaisia, jolloin samassa yhtiössä saatetaan tuottaa useita edellä mainittuja palveluja. Myös teknisen toimialan palvelut voivat olla osana monitoimialaista yhtiötä. Monitoimialaisen sidosyksikön kannalta ehdotettu euromääräinen raja on erityisen on-

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

gelmallinen, koska raja lasketaan yhtiön kokonaisliikevaihdosta. Lisäksi hallituksen esitys jättää epäselväksi sen, miten avoimuusilmoitusmenettelyä sovelletaan monitoimialaisen sidosyksikön kohdalla.

Kunnille palveluja tuottavat yhtiöt tuottavat samalla rajoitetusti palveluja myös alueen asukkaille ja yrityksille. Lisäksi palveluja tuotetaan yhdistyksille, seurakunnille ja säätiöille. Ilman kunnallisia toimijoita kaikkialla ei palveluja olisi saatavilla tai alueella olisi vain yksi kaupallinen toimija ilman kilpailua. Useilla alueilla kunnilla on keskeinen rooli kyseisten palvelujen saatavuuden takaajana.

Valiokunta toteaa, että kunnallisen sidosyksikön myyntiä rajoittaa jo kuntalain (410/2015) 128 §, jonka mukaisesti sidosyksikön on hinnoiteltava tuotteensa markkinaehtoisesti toimiessaan kilpailuilla markkinoilla. Lisäksi kilpailulain (948/2011) 4 a luvun mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jo nykyisin tutkia sidosyksikön toimintaa markkinoilla ja puuttua siihen, jos se ei ole asianmukaista tai jos se vääristää markkinoita.

Valiokunta katsoo, että sidosyksikkösääntelyä ei pidä ilman asianmukaisia vaikutusarviointeja ja perusteluja kansallisesti tiukentaa siitä, mitä hankintadirektiivi mahdollistaa, eikä tehdä sääntelyä tarpeettoman monimutkaista. Todettakoon, että hankintalakia valmistellut työryhmä esitti mietinnössään rajan asettamista noin 10 prosentin tasolle. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyvä 500 000 euron raja kohtelee erilaisen liikevaihdon omaavia aloja eri tavoin. Kunnilla tällaisia aloja on useita (vrt. esimerkiksi ruokahuolto ja jätehuolto).

Ympäristöministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella yhdyskuntien jätehuollon vastuunjakoja koskevaa uudistusta sekä selvittää jätelain ja hankintalain yhteensovittamista. Saadun tiedon mukaan hallituksen esityksen on tarkoitus valmistua kevätkaudella 2017. Työryhmälle asiaa selvittänyt selvitysmies päätyi 4.11.2016 valmistuneessa loppuraportissaan siihen, että oikeusvarmuuden ja selkeyden näkökulmasta jätehuollon hankintoja koskevat muutokset tulisi sisällyttää hankintalakiin. Hankintalakiesityksessä ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan muulla kuin sosiaali- ja terveystieteiden alalla sovellettaisiin 10 prosentin sidosyksikköraja 31 päivään joulukuuta 2018 saakka. Tästä huolimatta hankintalailla on voimaan tullessaan vaikutuksia kuntien jäteyhtiöiden sidosyksikköasemaan. Mikäli tarvittavia muutoksia ei toteuteta nyt käsittelyssä olevan hankintalakiehdotuksen yhteydessä, tulee kunnan yksiköiden toiminta turvata riittäväksi ajaksi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti, kunnes on ratkaistu jätelain osalta valmisteilla olevat kysymykset sekä jätelain ja hankintalain keskinäinen suhde.

Pelastustoimen erityiskysymykset

Hankintalakiehdotuksen 9 §:ään sisältyvän soveltamisalarajauksen mukaan lakia ei sovelleta liitteessä A tarkoitettuja väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä, ensihoitopalveluja ja ensivastetoimintaa koskeviin hankintoihin, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat järjestöt ja näiden yhteenliittymät. Valiokunta pitää säännöstä tärkeänä ja katsoo, että se mahdollistaa viranomaisten sopimuspalokuntina toimivien vapaapalokuntien (paloautojen ja niiden miehistön) tarkoituksenmukaisen käytön jatkossakin erityisesti tilanteissa, joissa ambulanssia ei ole saatavissa riittävän nopeasti. Säännös mahdollistaa tarkoituksenmukaisella tavalla järjestöjen käytön myös muutoin pelastustoimessa.

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

Pelastustoimen tehtävistä säädetään pelastuslain (379/2011) 27 §:ssä. Lain mukaan pelastuslaitos voi pykälän 2 momentissa säädetyn lisäksi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1320/2010) 39 §:n 2 momentin perusteella. Selvityksen mukaan pelastustoimen tehtävävolyymistä yli 80 % kohdistuu kiireellisiin ensihoito- ja ensivastetehtäviin. Pelastuslaitosten hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voidaan pelastustehtäviin sekä ensihoito- ja ensivastetehtäviin käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta sosiaali- ja terveystoimen kanssa.

Hankintalakiehdotuksen 15 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Pykälän 6 momentin mukaan lakia ei myöskään sovelleta esimerkiksi tilanteisiin, joissa sidosyksikkö tekee hankinnan saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä. Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan lakia ei sovelleta tietyin edellytyksin hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Hankintayksiköiden välistä hankintaa koskee vastaava kolmiportainen sääntely yhteistyön ulkopuolelle suuntautuvan palvelutuotannon enimmäismääristä kuin sidosyksiköille on esitetty. Lisäksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että samaan oikeushenkilöön kuuluvien yksiköiden tekemää hankintaa ei pidetä tässä laissa tarkoitettuna hankintasopimuksena, vaan hankintayksikön oikeushenkilön sisällä tehtynä järjestelyinä.

Ensihoitopalvelut kuuluvat terveydenhuoltolain 39 §:n 1 momentin mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän järjestämisvastuun piiriin. Pykälän 2 momentin mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että sairaanhoitopiirit ovat voineet tuottaa kiireellisiä ensihoitopalveluita yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa ilman kilpailuttamista. Valiokunta tähdentää, että uuden hankintalain tulee mahdollistaa tämän toimintamallin jatkuminen sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen kesken kiireellisten ensihoitopalveluiden toteuttamisessa.

Lausuntokierroksella olleen pelastustoimen järjestämistä koskevan lakiluonnoksen mukaan pelastustoimi olisi tarkoitus organisoida perustettaviin maakuntiin yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalveluiden kanssa. Molemmat palvelut tuottaisi sama palvelulaitos. Lainsäädännöllisellä järjestelyllä pyritäisiin varmistamaan osaltaan pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa ensihoitopalveluita maakunnan sisäisenä toimintana. Valiokunta pitää tärkeänä, että hankintalain uudistaminen toteutetaan niin, että pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen viranomaistyönä suoritettut kiireelliset ensihoito- ja ensivastetehtävät voidaan jatkossakin toteuttaa ilman kilpailutusta siltä osin kuin kiireelliset ensihoitopalvelut päätetään toteuttaa maakunnan pelastustoimen tuottamana maakunnan palvelulaitoksen (hankintayksikkö) sisäisenä järjestelyinä tai mahdollisesti in-house-toimintana, hankintayksiköiden yhteistyönä tai hankintayksiköiden sidosyksiköiden välillä.

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

Hankintojen elinkaarikustannukset

Hankintalakiehdotuksen 93 §:n mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnoitellaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Muissa kuin tavaranhankinnoissa hankintayksikön on esitettävä perustelut, jos se käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa.

Laatua koskeva sisältö ja mahdolliset vertailuperusteet ovat erilaisia eri hankinnoissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hankintayksiköllä on harkintavalta määrittää tarjouskilpailun kohde, tarkoituksenmukaisuus sekä se, miten laatu-näkökohdat huomioidaan hankinnassa. Samalla valiokunta korostaa tilaajaosaamisen merkitystä.

Esityksen perustelujen mukaan kustannuksiltaan edullisimmalla ratkaisulla tarkoitetaan myös muuta kuin varsinaista hankintahintaa, esimerkiksi hankintalakiehdotuksen 95 §:n mukaisia elinkaarikustannuksia. Mainitun 95 §:n mukaisesti elinkaarikustannuksen käsite kattaisi kaikki rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen elinkaaren kustannukset, joita voivat olla esimerkiksi erilaiset käyttö- ja ylläpitokustannukset ja elinkaaren lopun kustannukset, kuten jäte- ja kierrätyskustannukset. Hallituksen esityksen mukaan hankintayksikkö voi käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena elinkaarikustannuksia. Hankintalaissa ei kuitenkaan esitetä velvollisuutta kustannusten huomioimiseen. Muualla lainsäädännössä on sen sijaan voitu asettaa velvollisuuksia elinkaarikustannusten huomioimiseen.

Erityisesti pitkäkestoisia hankintoja toteutettaessa valtion ja kuntien viranomaisten on tärkeä ennakoida hankintasopimusten vaikutukset pitkäaikaisesti viranomaisten määrärahatarpeisiin ja yleensä määrärahan riittävyyteen. Elinkaarikustannusten käyttäminen tarjousten arvioinnissa on tärkeää esimerkiksi digitaalisten palveluiden kannalta, sillä usein niiden implementointikustannukset saattavat olla korkeammat kuin muiden. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan tyypillisesti tietojärjestelmäinvestointien kustannusvaikutusaika voi olla 10–15 vuotta.

Tässä yhteydessä valiokunta kuitenkin tähdentää, että digitaalisilla palveluilla on myös huomattavia etuja ei-digitaaliin vastinpareihinsa verrattuna pitkällä aikavälillä, kuten jäte-, varastointi- ja ympäristökustannukset sekä kehittämismahdollisuudet. Digitaaliset palvelut keventävät myös hallinnollista taakkaa helpottamalla arkistointia ja mahdollistaen esimerkiksi toimenpiteiden automatisoinnin.

Valiokunta katsoo, että sääntelyn velvoittavuutta tulisi lisätä niin, että elinkaarikustannukset tulee ottaa huomioon arvioitaessa tarjouksia ja niiden kokonaistaloudellista edullisuutta. Hallituksen esityksen mukainen sanamuoto ei siihen riittävällä tavalla velvoita. Edistettäessä elinkaarikustannusten huomioimista on samalla tärkeä varmistaa, että hankintayksiköiden saatavilla on lain vaatimukset täyttäviä laskentamalleja.

Valvonta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtäväksi valvoa hankintalainsäädännön noudattamista. Esityksen mukaan kaikista hankintoihin liittyvistä menettelyvelvoit-

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

teista voitaisiin kannella Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Perustelujen mukaan ensisijaisesti tarkoituksena on puuttua laittomiin suorahankintoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi antaa huomautuksia, viedä tapauksia markkinaoikeuteen käsiteltäväksi sekä ottaa uusia asioita oma-aloitteisesti tutkittavakseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että laittomiin suorahankintoihin puututaan tehokkaasti. Ehdotetun valvonnan tarkoituksenmukaisuutta on esityksen pohjalta kuitenkin vaikea arvioida, sillä perusteluihin ei sisälly riittävää vaikutusarviointia siitä, mikä on laittomien suorahankintojen määrä ja arvo, kuinka tehokas keino valvonta olisi ja missä määrin sillä voitaisiin edistää hankintalain noudattamista. Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että sääntelyn painopiste siirtyy entistä enemmän hankintatoimen yksityiskohtaisiin menettelyvelvoitteisiin ja juridisiin riskeihin, mikä voi aiheuttaa ylivarovaisuutta. Myös rajanveto laittomien ja laillisten sopimusmuutosten välillä voi olla häilyvä. Lisäksi täysin kilpailuttamatta jätetyissä suorahankinnoissa valvonnan tarve on eri kuin tilanteissa, joissa kilpailutuksen aikana asianosainen katsoo tapahtuneen menettelyvirheen tai sopimuskauden aikana tehdään sopimusmuutoksia.

Esityksen perustelujen mukaan valvonta täydentäisi säännönmukaista muutoksenhakumenettelyä. Valiokunta toteaa, että ehdotuksen mukaan valvonta kohdistuu kaikkiin hankintalain menettelyvelvoitteisiin ja muodostuu siten päällekkäiseksi asianosaisen valituksella käynnistämän markkinaoikeuden käsittelyn kanssa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtävän kantelun voi kuitenkin tehdä kuka tahansa, joka katsoo hankintayksikön menetelleen hankintalain vastaisesti. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi mahdollisuus puuttua hankintasopimukseen ja esittää markkinaoikeudelle seuraamuksia määrättäväksi kuusi kuukautta hankintasopimuksen tekemisestä, kun taas hankintojen valitusaika on pääsäännön mukaan 14 päivää hankintapäätöksen tiedoksiannosta. Seuraamuksia, joita Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle, ovat tehotonmuusseuraamuksen määrääminen, seuraamusmaksun määrääminen, sopimuskauden lyhentäminen ja hankintapäätöksen kumoaminen. Käytännössä ehdotettu sääntely johtaa siihen, että hankintayksikkö ja yritykset eivät voi olla varmoja sopimuksen pitävyydestä ennen kuin kuuden kuukauden määräaika on umpeutunut. Tämä saattaa viivästyttää hankintoja ja kankeuttaa hankintamenettelyä.

Valiokunnan käsityksen mukaan hankintojen valvonta on Suomessa asianmukaisella tasolla ja painopistettä tulisi pikemminkin suunnata jälkikäteisen puuttumisen sijasta yhä selkeämmin etukäteisohjaukseen ja neuvontaan. Mikäli Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annetaan mainittu valvontatehtävä, on myös huolehdittava tehtävän hoitamiseksi tarpeellisista voimavaroista.

Neuvonta ja resursointi

Hankintalainsäädäntö on laaja ja yksityiskohtaista sääntelyä sisältävä kokonaisuus. Esityksen myötä julkisissa hankinnoissa korostuu aikaisempaa enemmän muun muassa laadun tärkeys, pk-yritysten asema sekä innovatiivisten hankintojen edistäminen. Esityksessä ehdotetaan myös uusia hankintamenettelyjä sekä valvonnan lisäämistä. Nämä kaikki seikat asettavat kovia paineita hankintayksikön osaamiselle ja lisäävät ohjauksen, neuvonnan ja koulutuksen tarvetta.

Mitä yksityiskohtaisempaa sääntely on, sitä suuremmalla todennäköisyydellä yksityiskohtien huomioiminen saattaa aiheuttaa ongelmia arjen ostotoiminnassa ja myös epätarkoituksenmukai-

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

sia ratkaisuja. Asiantuntijakuulemisen perusteella hankintakentän isot ongelmat eivät käytännössä liity siihen, että valitusmahdollisuuksia puuttuisi tai korruptioluonteisia suoraanhankintoja tehtäisiin jatkuvasti ja järjestelmällisesti, vaan ongelmat johtuvat pääasiassa siitä, että hankintoja ei johdeta riittävästi ja että hankintoja kilpailuttavat henkilöt, joilla ei välttämättä ole siihen riittävästi aikaa, resursseja ja osaamista.

Elinkeinoelämän ja julkisten varojen tehokkaan hyödyntämisen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntö takaa avoimet ja syrjimättömät kilpailuttamisen menettelytavat, mutta mahdollistaa myös joustavuuden, nopeuden sekä mahdollisuuden uusien hankintamenettelyjen ja innovaatioiden hyödyntämiseen. Valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaisinta olisi suunnata voimavaroja tähän liittyvään neuvontaan ja tukeen. Yhteishankintayksiköiden avulla on lisätty kaupallisen ja oikeudellisen osaamisen tasoa hankinnoissa ja vapautettu hankintayksiköiden voimavaroja niiden ydintehtäviin. Valiokunta pitää yhteishankintayksiköiden hyödyntämistä jatkossakin kannatettavana. Samalla on tärkeä huolehtia siitä, että hankintaosaamista on riittävästi saatavilla myös alueellisesti.

Valiokunta tähdentää myös hankintojen sähköisten välineiden asianmukaista resursointia. Sähköisten tieto- ja viestintävälineiden avulla voidaan merkittävästi yksinkertaistaa hankintamenettelyjä ja lisätä hankintojen tehokkuutta ja avoimuutta. Uudessa hankintadirektiivissä pyritään tekemään sähköisestä viestinnästä vakioväline hankintamenettelyihin liittyvässä tietojenvaihdossa, ja loppuvuodesta 2018 hankintamenettelyyn liittyvän tietojenvaihdon olisi direktiivin mukaisesti tapahduttava sähköisesti. Sähköisen tietojenvaihdon käyttöönotto edellyttää investointeja hankintayksiköiltä, mutta myös panostusta kansalliseen sähköiseen HILMA-kanavaan. Hallintovaliokunta katsoo, että oikein ja tehokkaasti toteutetulla sähköistämisellä on kuitenkin mahdollisuus tulevaisuudessa vähentää niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin hallinnollista taakkaa.

Harmaan talouden torjunta

Julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä on merkittävä rooli myös harmaan talouden torjunnassa. Harmaa talous vaikuttaa negatiivisesti sekä julkiseen talouteen että yritysten kilpailuneutraliteettiin. Harmaalla taloudella on usein myös liitännäisvaikutuksia, jotka kohdistuvat esimerkiksi työn laatuun, ympäristöön tai sosiaali- ja terveystalouden asiakkaiden asemaan. Yksi julkisten hankintojen riskialue on korruptio, jolla on yhtymäkohtia harmaan talouden kanssa.

Harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisimmät hankintalakiehdotuksen kohdat ovat poissulkemisperusteet, alihankintaan kohdistuva sääntely sekä säännökset hankintasopimuksen erityisehdoista ja poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista. Hankintayksiköiden omia mahdollisuuksia torjua harmaata taloutta parantaa merkittävästi aikaisempaa parempi tietojensaantioikeus hankintamenettelyyn osallistuvista. Korruptioriskin kannalta tärkeä on Kilpailu- ja kuluttajavirastolle esitetty valvontatehtävä.

Hankintalakiehdotuksen 80 §:n mukaisilla pakollisilla poissulkemisperusteilla on tarkoitus sulkea talous-, petos-, työ- tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuneet ja siitä kiinnijääneet julkisten hankintojen ulkopuolelle. Valiokunta toteaa, että luettelosta puuttuu kuitenkin useita harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisiä rikosnimikkeitä, muun muassa erilaiset rekisterimerkintä-, kirjanpito-, petos-, velallisen ja ympäristörikokset. Selvityksen mukaan esimerkiksi

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

kirjanpito- ja velallisen rikokset muodostivat kolmasosan kaikista poliisin tietoon vuonna 2015 tulleista talousrikoksista.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei pakollisissa poissulkemisperusteissa ole mainittu liiketoimintakieltoa. Vaikka liiketoimintakieltoa voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan pitää harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena lain 81 §:n 3 kohdan nojalla, sen huomioon ottamista ei pitäisi jättää hankintayksikön harkinnan varaan.

Edellä todetun perusteella hallintovaliokunta esittää talousvaliokunnalle, että hankintalakiehdotuksen 80 §:n pakollisten poissulkemisperusteiden luetteloon lisättäisiin seuraavat perusteet:

- rikoslain 16 luvun 7 §:ssä tarkoitettu rekisterimerkintärikos;
- rikoslain 29 luvun 4 c §:ssä tarkoitettu työtapaturvavakuutusmaksupetos;
- rikoslain 30 luvun 9 §:ssä tarkoitettu kirjanpitorikos ja 9 a §:ssä tarkoitettu törkeä kirjanpitorikos;
- rikoslain 36 luvun 1 §:ssä tarkoitettu petos ja 2 §:ssä tarkoitettu törkeä petos;
- rikoslain 39 luvun 1 §:ssä tarkoitettu velallisen epärehellisyys, 1 a §:ssä tarkoitettu törkeä velallisen epärehellisyys, 2 §:ssä tarkoitettu velallisen petos ja 3 §:ssä tarkoitettu törkeä velallisen petos;
- rikoslain 48 luvun 1—5 §:n tarkoittamat ympäristörikokset;
- ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, pää- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon.

Hankintalakiehdotuksen 81 § sisältää säännökset harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista. Käytännössä harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisessä asemassa ovat 1 momentin 3—5 kohdissa mainitut perusteet. Näistä hankintayksikön kannalta helpoimmin todennettavia ovat esityksen perusteluissa ammattitoiminnan vakavista virheistä esimerkkeinä mainitut rekisteröinti- ja ilmoittamisvelvoitteiden laiminlyönnit sekä verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamisen laiminlyönnit. Tämän mahdollistamiseksi hankintayksiköillä tulee olla käytettävissään verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitykset, joista muun muassa kyseiset laiminlyönnit käyvät ilmi.

Harmaan talouden selvitysyksikön tekemissä ilmiöselvityksissä on havaittu, että uuden yrityksen vastuuhenkilöiden muissa yrityksissä tapahtuneet rikkeet ja laiminlyönnit lisäävät merkittävästi riskiä siitä, että vastaavanlaisia tulee esiintymään myös uudessa yrityksessä. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia näin ollen parantaisi, mikäli tietojensaantioikeus laajennettaisiin koskemaan myös tarjoajayritysten vastuuhenkilöiden muuta yritystoimintaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan, jos ja kun julkisissa hankinnoissa harmaata taloutta esiintyy, se tapahtuu suurella todennäköisyydellä nimenomaan alihankinnoissa. Edellytykset julkisiin hankintoihin kohdistuvan harmaan talouden torjuntaan parantuisivat siten merkittävästi, mikäli hankintayksiköillä olisi esitettyä laajempi velvollisuus selvittää tarjoajan käyttämät alihankkijat ja näihin kohdistuvat poissulkemisperusteet. Valiokunnan käsityksen mukaan myös näiltä osin tietojen saanti olisi toteutettavissa edellä mainittujen velvoitteidenhoitoselvitysten avulla.

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp

Lakisääteisten velvoitteiden hoitamista koskevat viranomaistietojen automaattiset tarkistukset kilpailutuksissa ovat osa valtiovarainministeriön hankintojen digitalisointiohjelmää, joka on tarkoitus toteuttaa laajentamalla muun muassa verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelua julkisia hankintoja tekeville. Velvoitteidenhoitoselvityksestä on todettavissa yrityksen velvoitteidenhoitoa koskeva kokonaiskuva yhdellä raportilla muun muassa verotuksen, tullitietojen, eläkkeiden, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamisen, Oikeusrekisterikeskuksen, kaupparekisterin ja ulosottohallinnon tietojen perusteella.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksessä viedään hankintamenettelyä monilta osin eteenpäin. Esimerkiksi hankintamenettelyn käyttäminen innovaatioiden edistämiseen on kannatettava asia, samoin pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien lisääminen mahdollistamalla hankintojen jakaminen osiin sekä hankintamenettelyn muodollisten kriteerien helpottaminen. Kansallisten hankintojen osalta hankintamenettelyn keventäminen ja joustavoittaminen on perusteltua ja kannatettavaa.

Kuten valiokunnan lausunnossa todetaan, julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä on merkittävä rooli myös harmaan talouden torjunnassa. Siksi hankintalakia olisi tärkeää punnita vielä tarkemmin harmaan talouden torjunnan näkökulmasta.

Lakiesitys mahdollistaa laadullisten perusteiden huomioimisen kilpailutuksissa aikaisempaa laakia paremmin, mutta edelleen hankinta voidaan vapaasti tehdä myös pelkästään hinnan perusteella. Mikäli valintaperusteena käytetään pelkkää hintaa, on hankintayksikölle asetettu velvollisuus perustella tämä lukuun ottamatta tavarahankintoja. Hankintalaissa tulisi korostaa vieläkin enemmän kilpailutusten laatua ja vastuullisuutta. Palveluja ostettaessa laadun tulisi olla aina arviointiperuste.

Sidosyksikköhankintoja koskien on hallituksen esityksessä asetettu huomattavasti direktiiviä tiukemmat rajat sidosyksiköiden ulosmyynnille. Direktiivin mukaan sidosyksiköllä voi olla ulosmyyntiä 20 % liikevaihdostaan eikä euromääräisiä enimmäisrajoja ole asetettu. Sen sijaan hallitus esittää ulosmyynnin ylärajaksi 500 000 euroa, ja sen alapuolella ulosmyyntiä saisi olla enintään 5 % liikevaihdosta.

Nämä rajat aiheuttavat ongelmia paitsi kuntien työterveyshuollolle myös esim. sairaanhoitopiireille, jotka myyvät laboratoriopalveluita. Lisäksi rajat tuovat vaikeuksia mm. kunnallisille jätehuoltoyhtiöille ja tukipalveluyhtiöille, jotka tuottavat mm. tieto- ja taloushallinto-, ruokahuolto-, puhtaus- ja tekstiilihuoltopalveluita.

Jos kuntien omistamien yhtiöiden mahdollisuuksia myydä palveluja rajataan merkittävästi, johtaa se siihen, että kuntalaiset, yritykset ja yhdistykset voivat monilla alueilla Suomessa jäädä kokonaan ilman tiettyjä palveluja. Ilman sidosyksikkötoimijoita kyseisiä palveluja ei olisi alueellisesti saatavilla tai alueella olisi vain yksi kaupallinen toimija ilman kilpailua, toisin sanoen käytännössä yksityinen monopoli.

Sidosyksiköt saattavat näin jopa edistää paikallista kilpailua, eivät rajoittaa sitä. Kuntalaki varmistaa jo nyt sen, että hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto puolestaan valvoo sidosyksikön toimintaa markkinoilla ja voi tarvittaessa puuttua siihen.

Alhaiset kynnysarvot ja kilpailuttaminen suosivat käytännössä suuria toimijoita, joilla on mitta-kaavaetu ja mahdollisuus tehdä edullisia tarjouksia aluksi jopa tappiollisin hinnoin markkinoiden valtaamisen tavoitteella. Markkinoiden keskittyminen on täysin vastakkainen direktiivien mark-

Valiokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp
Eriävä mielipide

kinoiden laajentamisen tavoitteen kanssa eikä ole palveluja rahoittavien veronmaksajien ja yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Katsomme, että ulosmyynnin yläraja tulee nostaa EU:n hankintadirektiivin mahdollistamaan 20 prosenttiin ilman euromääräistä ylärajaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.11.2016

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd
Olli-Poika Parviainen vihr
Matti Semi vas
Anders Adlercreutz r