

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Jukka Ränkimies, maa- ja metsätalousministeriö
- ylitarkastaja Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola, työ- ja elinkeinoministeriö
- apulaisjohtaja Arttu Juuti, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- va. kaupunginsihteeri Tuomo Sallinen, Kiuruveden kaupunki
- johtava lakimies Katariina Huikko, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Minna Salminen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- toiminnanjohtaja Mirja Hellstedt, Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry
- ruokakulttuuriasiamies Anni-Mari Syväniemi, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanohjaaja Tiina Lampisjärvi, Ruokatieto Yhdistys ry
- lakiasiain päällikkö Anneli Tiainen, Suomen Vesilaitosyhdistys ry
- kilpailuasioden päällikkö Satu Grekin, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- EkoCentria
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry
- Jätelaitosyhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry (yhteinen lausunto Elinkeinoelämän keskusliiton kanssa)

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elintarviketeollisuusliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa esityksen tavoitteena olevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU julkisista hankinnoista, parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU erityisalojen hankinnoista sekä parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU julkisista käyttöoikeussopimuksista kansallinen täytäntöönpano. Tarkoituksena on hankintadirektiivien tavoitteiden mukaisesti nykyaikaistaa, yksinkertaistaa ja joustavoittaa julkisia hankintoja koskevaa oikeudellista kehystä. Tavoitteena on edelleen parantaa hankintojen laatua, tehostaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuihin sekä kiinnittää huomiota asianmukaisiin menettelytapoihin, kuten harmaan talouden torjuntaan ja korruptioon liittyviin näkökohtiin. Tavoitteena on myös edistää innovaatioita ja innovatiivisten ratkaisujen huomioon ottamista julkisissa hankinnoissa.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita hyvinä kiinnittäen erityistä huomiota siihen, että uusien säännösten tulee johtaa laadun korostumiseen julkisissa hankinnoissa ja siten edistää kotimaisten elintarvikkeiden, lähiruuan ja luomutuotteiden käyttöä julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluissa. Valiokunta korostaa lisäksi sitä, että sellaisissa tilanteissa, joissa Euroopan unionin uudet julkiset hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit mahdollistavat kansallista liikku- mavaraa tai joustoa, on vältettävä ylimääräistä sääntelyä. Byrokratian poistaminen ja uuden byrokratian syntymisen estäminen on välttämätöntä.

Hankintamenettelyt ja laatuksiteerit

Valiokunta pitää erityisen tarpeellisenä sitä, että nykyistä enemmän kilpailutuksissa on mahdollisuuksia ottaa huomioon ympäristö-, sosiaalisia ja muita laatu- näkökohtia. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lakiehdotuksen (hankintalakiehdotus) 2 §:n perusteluissa todetaan, että julkisyhteisöt voivat monin tavoin edistää ympäristönsuojeluun ja sosiaaliseen vastuullisuuteen liittyviä tavoitteitaan julkisten hankintojen avulla. Säännöksen 2 momentissa suositellaan kiinnittämään huomiota menettelyihin, joilla ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia voidaan huomioida hankintamenettelyssä. Laissa ei siten edellytetä näin tehtävän, joten tämän huomioiminen jää lähtökohtaisesti hankintayksiköiden harkintavaltaan. Perusteluissa on todettu, että valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksiä kestävästä julkisista hankinnoista. Valiokunta toteaa, että yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittujen valtioneuvoston periaatepäätösten lisäksi valtioneuvosto on antanut myös seuraavat periaatepäätökset: periaatepäätös luomualan kehittä- misohjelmaksi, periaatepäätös lähiruokaohjelmaksi sekä periaatepäätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (ympäristömuotoiset viljelytavat, elintarviketurval- lisuutta ja eläinten hyvinvointia edistävät tuotanto-olosuhteet). Valiokunta pitää välttämättömänä, että nämä päätökset otetaan huomioon julkisia hankintoja tehtäessä.

Valiokunta katsoo, että hankinnan kohteeseen kohdistuvan laatuvaatimuksen tulee koskea myös tuotantomenetelmää. Siten hankintayksiköiden tulee voida edellyttää esimerkiksi ympäristöystävällisiä tai eläinten hyvinvointia huomioivia tuotantomenetelmiä, kuten esimerkiksi elintarvik- keiden tuottamista luonnonmukaisella viljelyllä tai sähkön tuottamista uusiutuvia energianlähteitä käyttäen. Hankinnan kohteen kuvauksessa tulee muillakin tavoin huomioida sosiaalisia ja

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

myös ympäristönäkökohtia. Esimerkiksi elintarvikehankinnoissa tulee voida edellyttää, että hankittava liha on peräisin tiloilta, joissa eläimiä kohdellaan asianmukaisesti eläinsuojelulainsäädäntöä noudattaen ja siten, että tuotannossa ei väärinkäytetä antibiootteja eikä käytetä tuotannon tehostamiseen esimerkiksi hormoneja. Lisäksi tulee ottaa huomioon esim. työntekijöiden oikeuksien asianmukainen toteutuminen. Esityksessä ei kuitenkaan ole tarkemmin yksilöity laatuvaatimuksia. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että uudistukseen liittyen tuotetaan jaettavaa materiaalia, joka ohjaa hankintayksiköitä asettamaan esim. edellä mainittuja laatuvaatimuksia. Kuntahankintojen neuvoston tulee myös jakaa asiaa koskevia oppaita (esim. Lähis-opas).

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että hankintamenettelyissä myös viittaukset laatua koskeviin standardeihin ja merkkeihin ovat mahdollisia, mikäli ne voidaan puolueettomasti todentaa. Tällaisia ovat useat ympäristö- ja vastuullisuusmerkit (Luomu, Reilu Kauppa ym.) ja myös suomalaiselle sianlihalle hyväksytty kansallinen laatujärjestelmä LaatuVastuu. Valiokunta korostaakin, että suomalaista alkuperää olevalle ruualle on nyt otollinen hetki lähteä rakentamaan koko tuotantoketjun ja eri tuotantosunnat kokoava kansallinen laatujärjestelmä, jonka kolmas osapuoli todentaa. Yhtenä laatukriteerinä toimisi koko ruokaketjun kattava jäljitettävyyys ulottuen alkutuotantoon saakka. Todennettu laatujärjestelmä, jonka tulee olla hallinnollisesti yksinkertainen ja selkeä, mahdollistaisi myös sitä osoittavan merkin käytön lain hyväksymänä hankintakriteerinä. Tämä vahvistaisi merkittävästi kotimaisen elintarvikkeen asemaa julkisiteitojen hankinnoissa.

Valiokunta toteaa, että tuoreen tutkimuksen mukaan 92 prosenttia kuntavaikuttajista on sitä mieltä, että tuotteiden ja palveluiden kotimaisuus pitäisi ottaa julkisissa hankinnoissa enemmän huomioon, ja 53 prosenttia on sitä mieltä, että hintaa painotetaan liikaa (Aula Research ja Suomalaisen Työn Liitto 2016). Päättäjät tiedostavat kuitenkin heikosti, että kunnan hankintoja koskevissa periaatelinjauksissa on mahdollista suosia laatua ja siten suomalaisia tuotteita, kuten elintarvikkeita. Esityksen perusteluihin viitaten valiokunta painottaa kuntastrategian merkitystä ja siinä huomioitavaksi mm. alueen elinvoiman kehittäminen. Nimenomaan kunnan strategiapäätösten tasolla päättäjät voivat tehokkaasti vaikuttaa mm. elintarvikehankintojen laatuun ja päättää, että elintarvikehankinnoissa painotetaan laatua ja siten paikallisia elintarvikkeita ja palveluita.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen markkinakartoitusta ja ehdokkaan tai tarjoajan osallistumista hankinnan valmisteluun koskevat hankintalakiehdotuksen pykälät (65 ja 66 §) tukevat lähiruoan hankintaprosesseja kunnissa. Paikallisten yritysten kanssa käytävässä vuoropuhelussa koskien hankinnan kohdetta, tuotteita, tarjouspyyntöä jne. voidaan hankinnan laatukriteerejä määritellä entistä tarkemmin. Asian ollessa selkeästi kirjattuna lakiin hankintalaki kannustaa hankintayksiköitä hyödyntämään entistä enemmän markkinakartoitusta ja käymään vuoropuhelua tarjouspyyntöjen valmistelussa. Lähiruoan tarjouspyynnöt edellyttävät poikkeuksellista huolellisuutta, joten hankinnan aikainen vuoropuhelu osapuolten välillä on tärkeää hankintaprosessin onnistumisen kannalta.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että säännökset kohteen kuvauksesta sekä tarjouspyynnöstä ja tarjouksesta (hankintalakiehdotuksen 71 ja 104 §) tukevat hankintayksikön oikeutta määritellä tarkemmin hankinnan kohde, kunhan sille on perusteet. Tämä mahdollistaa kunnille lähiruoan hankkimisen esimerkiksi niin, että kunnilla on oikeus vaatia suhteellisen tiuk-

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

koja laatukriteerejä, kuten 100 prosenttia haukea kalatuotteissa tai 4 tunnin tuoreusvaatimusta leivissä.

Hankintojen osittamisesta

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että julkisissa ruokapalveluissa käytetään vuosittain 350 miljoonaa euroa elintarvikehankintoihin. Tullitilastojen mukaan elintarvikkeiden tuonti Suomeen on kasvanut ja kasvaa edelleen. Suomalaisista raaka-aineista valmistetun ruoan osuutta julkisissa ruokapalveluissa tuleekin lisätä myös siten, että pienet ja keskisuuret yritykset pääsevät joustavammin tarjoamaan tuotteitaan keittiöiden viiden tai kuuden viikon kiertäville ruokalistoilta (esim. kausituotteilla), tavallaan ohi suurten pitkäkestoisten hankintasopimusten ja ohittaen myös tukkuportaan suoramyyntillä. Tämä mahdollistaa pienten ja keskisuurten yritysten tuoteinnovaatioiden kasvun, kun yritykset voivat yhdessä ruokapalveluiden kanssa suunnitella heille soveltuvia tuoteratkaisuja. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että lakitekstiin (hankintalakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti) on sisällytetty maininta siitä, että hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Hankintalakiehdotuksen 75 §:n 1 momentissa on säädetty, että hankintayksikkö voi tehdä hankinnat osina. Mikäli hankintayksikkö ei jaa hankintaa osiin, sen on perusteltava päätös. Päätöksestä olla jakamatta hankintaa osiin, ei kuitenkaan voida valittaa (146 §:n 2 mom. 3 kohta), mitä valiokunta pitää epäkohtana.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että EU:n säännökset antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden hankintojen jakamisesta osiin. Edellä esitetystä käy ilmi, että ehdotetussa lainsäädännössä ei ole päädytty tähän. Valiokunta edellyttääkin, että tältä osin säännösten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan, miten uudistus on edistänyt pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin ja miten ne ovat menestyneet. Mikäli käytäntö näyttää, että uudistus ei edistä pk-yritysten mahdollisuuksia ja menestymistä kilpailussa, lakia tulee muuttaa ja hankintojen jakaminen osiin on tehtävä pakolliseksi. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että koko maassa hankintayksiköiden koot ovat jo pitkään kasvaneet ja tälle suuntaukselle ei näy loppua. Hankintayksiköiden kasvu kasvattaa myös hankintojen kokoa. Volyymien kasvu estää pahimmillaan pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin. Suomen talouden ja työllisyydenkin kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että pienet ja keskisuuret yritykset voivat osallistua sekä voittaa laadukkailla tuotteillaan ja palveluillaan kilpailuja hankinnoista. Tämä tulee ottaa huomioon myös hankinnoissa vaadittavia vakuuksia mitoitettaessa.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sähköisten järjestelmien toimivuuteen. On väistämätöntä, että hankinnat siirtyvät yhä enemmän sähköiseen muotoon eikä paperisia tarjouksia tulla jatkossa vastaanottamaan. Ottaen huomioon jo mainitun tavoitteen avata hankinnat pienille ja keskisuurille yrityksille valiokunta pitää välttämättömänä, että järjestelmät eivät muodostu liian monimutkaisiksi ja vaikeiksi ja ettei niiden käytöstä synny ylimääräisiä kustannuksia tarjousten tekijöille. Uutena asiana tässä lainsäädännössä on mm. hankintalakiehdotuksen 56 §:ssä mainitut sähköiset luettelot. On tärkeää, että järjestelmät rakennetaan niin, että hankintayksiköiden on helppo hallita osiin jaettuja hankintoja. Tietotekniikka ja järjestelmät eivät saa estää hankintojen jakamista osiin.

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

Valiokunta korostaa myös sitä, että tekniikkaa tulee hyödyntää siten, etteivät yritykset joudu hankkimaan erikseen uusia asiakirjoja jokaiseen kilpailuun ja lähettämään niitä erikseen hankintayksiköille. Tältäkin osin tietojärjestelmien helppous ja toimivuus on erittäin tärkeää. Ei saa muodostua tilannetta, jossa lainsäädännössä on pienten ja keskisuurten yritysten kannalta hyviä mahdollisuuksia, joita ei kuitenkaan voida soveltaa käytännössä, koska tietotekniikka ei taivu siihen tai tekee sen liian vaikeaksi. Lähiruuan tarjoajien kannalta on myönteistä, mikäli kunnissa otetaan käyttöön sähköinen kilpailutusjärjestelmä, jonka avulla kunnat pystyvät paremmin ohjaamaan tarjoajia täyttämään tarjouspyynnöt oikein. Käytännössä kunnat voisivat järjestelmän avulla "ohjata" tarjoajat vastaamaan esimerkiksi jokaiseen tarjouspyynnön edellyttämään vaatimukseen. Mikäli tarjoaja ei vastaa jokaiseen tarjouspyynnön kohtaan, he eivät voisi jättää tarjousta. Sähköinen kilpailutusjärjestelmä myös tehostaisi kuntien toimintaa tarjousten käsittelyssä.

Valiokunta toteaa, että hankintamenettelyjä koskevien ohjeiden tulee olla mahdollisimman selkeät ja yksiselitteiset myös silloin, kun kilpailutukseen osallistuu useampi oikeudellinen toimija yhdessä, kuten yhdistykset ja valtakunnalliset järjestöt. On tilanteita, joissa yhdistykset tekevät keskitetysti kansallisen kynnysarvon ylittäviä yhteishankintoja mm. kustannusten säästämiseksi. Hankintojen tekijät voivat saada julkista rahoitusta samasta tai eri organisaatiosta. Käytettävissä voi olla myös muuta kuin julkista rahoitusta. On tärkeää, että hankintalainsäädäntö on selkeä ja yksiselitteinen hankinnan kilpailutustarpeesta ja menettelyjen osalta silloinkin, kun hankinta (esimerkiksi IT-palvelut) ja sen kustannukset jaetaan useamman juridisen toimijan kesken.

Kansalliset hankinnat

Esityksessä ehdotetaan EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa noudatettavien menettelyjen keventämistä yleisesti sekä kansallisten kynnysarvojen korottamista siten, että esimerkiksi tavaraj- ja palveluhankintoja koskeva kansallinen kynnysarvo nousee 60 000 euroon. Kansallisten kynnysarvojen nosto keventää sekä hankintayksiköiden että julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten hallinnollista taakkaa, sillä hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle siirtyvät hankinnat voidaan toteuttaa pienhankintana kevyemmällä hankintamenettelyllä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kansallisia hankintoja koskeva säännös (100 §) muuttaa voimassa olevan lain menettelyjä. Laki jättäisi hankintayksikön harkintavaltaan sen, minkälaista menettelyä se haluaa käyttää hankinnan kilpailuttamisessa. Hankintayksikkö voisi käyttää samanlaisia menetelmiä kuin EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, tai se voisi käyttää voimassa olevan lain kansallisia menettelyjä. Hankintayksikkö voisi myös luoda uusia menettelyjä. Hankintayksikön on kuitenkin kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu kansallisen kynnysarvon nostaminen 60 000 euroon on myös lähiruokahankintojen kannalta myönteinen muutos. Kuntien hankintastrategia ja pienhankintaohjeet on kuitenkin pidettävä ajan tasalla. Kyseinen muutos korostaa pienhankintojen merkitystä, ja se tuo hankintayksikölle joustavuutta hankintaprosesseihin.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kansalliset kynnysarvot ovat erityisen ongelmallisia toiminnoissa, joissa on kyse välttämättömyyspalvelusta eikä yksityistä tarjontaa ole merkittävissä määrin. Erityisesti jätevesihuollossa hankinnat kohdistuvat toimintoihin, joilla on

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jätevesihuollossa puhdistamolle tulevan jäteveden määrä ja laatu vaihtelevat ajoittain merkittävästi, mikä voi aiheuttaa pikaisesti ratkaistavia, huomattavia-kin kustannuksia aiheuttavia ongelmatilanteita. Puhdistamon tulee kuitenkin aina ottaa vastaan ja käsitellä saapuva kuorma. Esityksessä jätevesien käsittelylaitokset ehdotetaan poistettaviksi erityisalojen hankintalaista, ellei laitos huolehdi myös talousvesistä.

Kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa edellytetään kuitenkin kilpailuttamista, ja suorahankinta olisi käytössä vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Mitä matalampia kynnysarvoja sovellettaisiin, sitä useammin jätevesilaitokset joutuisivat turvautumaan hankintalakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin kohdassa 4 tarkoitettuihin poikkeuksiin, vaikka niitä ei ole tarkoitettu yleisesti käytettäväksi. Valiokunta pitääkin tarkoituksenmukaisena, että jätevesihuolto kuuluisi edelleen erityisalojen hankintalain piiriin myös silloin, kun siitä huolehtii sellainen toimija, jolla ei ole talousveden toimittamista ja käsittelyä. Jos se ei ole direktiivin soveltamisalan takia mahdollista, hankintalakiin on lisättävä säännös, jonka nojalla jätevesihuollossa noudatetaan vain EU-kynnysarvoja.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hankintalainsäädännön ja jätelain yhteensovittamisen ongelmia selvitetään parasta aikaa työryhmässä. Jätehuolto on yhteiskunnan perustoimintoja ja tärkeä myös harvemman asutuksen alueilla.

Sidosyksikköjä koskeva sääntely

Esityksessä (hankintalakiehdotuksen 15 §:n 1 momentti) ehdotetaan sidosyksiköiden ns. sallitun ulosmyynnin rajaksi viittä prosenttia ja enintään 500 000 euroa. Prosenttiosuus olisi kymmenen, jos hankintayksikkö on julkaissut ns. avoimuusilmoituksen sidosyksikön ulosmyynnin aloittamisesta eikä sen perusteella sidosyksikön toimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa katsota olevan. Ulosmyyntirajaa ei asetettaisi laissa lainkaan, jos ulosmyynnin osuus on alle 100 000 euroa vuodessa (3 momentti).

Valiokunta toteaa, että pienen prosentuaalisen ja tiukasti määritellyn ulosmyyntirajan ylittymisen kontrollointi ja valvonta on käytännössä hyvin vaikeaa. Sama ongelma koskee myös esitettyä euromääräistä rajaa. Lisäksi käytännössä ulosmyynnin yhtenä tarkoituksena on mm. pyrkiä tasamaan satunnaista tuotannon ylitarjontaa, kehittää kunnallisia palveluita yksityismarkkinoilla saatujen kokemusten perusteella sekä tarjota palveluita tilanteessa, jossa markkinat eivät toimi tai niitä ei ole lainkaan. Toiminnoilla on kuitenkin usein yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja ns. yleishyödyllinen tarkoitus. Valiokunta korostaa sitä, että millekään taholle ei saa muodostua monopoliasemaa, joka johtaa asiakasmaksujen nousemiseen. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää erityistä huomiota haja-asutusalueisiin, joissa erityisesti jätehuollon ja terveyshuollon osalta markkinat ovat ohuet. Kun ehdotettu hankintalaki on puitelaki, valiokunta esittää talousvaliokunnan mietinnön lausumassa edellytettäväksi, että jätehuollon ja sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen osalta sääntelyä tarkennetaan erityislainsäädännöllä siten, että tässä esitetty tulee huomioon otetuksi.

Esityksen mukaan prosenttiosuus voisi olla suurempi, kymmenen prosenttia, jos hankintayksikkö on julkaissut avoimuusilmoituksen. Korkeampi prosentti tulisi voimaan, jos markkinoilla ei olisi sidosyksikkötoimintaa vastaavaa tarjontaa. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että avoimuusilmoituksen tekeminen on veloitettu hankintayksiköl-

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

le, vaikka on kysymys sen määräysvallassa olevan erillisen oikeushenkilön toiminnasta. Velvollisuus avoimuusilmoituksen tekemiseen pitää kuitenkin olla sidosyksiköllä itsellään. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sen määrittely, mikä on vastaavaa markkinaehtoista toimintaa, on vaikeaa.

Sidosyksikön muille kuin omistajille tapahtuvan myynnin näin merkittävällä rajoittamisella olisi vaikutusta erityisesti kunnalliseen jätehuoltoon sekä yleisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lisäksi rajoittamisella olisi vaikutusta myös kunnallisten tukipalveluyhtiöiden (tieto- ja taloushallinto, kunnossapito, ruokahuolto, puhtaus- ja tekstiilipalvelut) toimintaan. Useilla alueilla kunnilla on keskeinen rooli kyseisten palvelujen saatavuuden takaajana. Kunnille palveluja tuottavat yhtiöt tuottavat samalla rajoitetusti palveluja myös alueen asukkaille ja yrityksille. Lisäksi palveluja tuotetaan yhdistyksille, seurakunnille ja säätiöille. Ilman kunnallisia toimijoita ei palveluja olisi kaikkialla saatavilla tai alueella olisi vain yksi kaupallinen toimija ilman kilpailua. Lisäksi on huomioitava, että kunnallisen sidosyksikön myyntiä rajoittaa jo kuntalain 128 §. Kuntalain mukaan sidosyksikön tulee hinnoitella tuotteensa markkinaehtoisesti.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta toteaa, että ehdotettu sidosyksikkösääntely vaarantaa kunnallisten palvelujen tarjonnan ja on monitasoinen samoin kuin monimutkainen soveltaa. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että ulosmyynnille asetettavat rajat asetetaan *palvelut turvaavalle tasolle* ja että säännöksiä selkeytetään.

Hankintojen valvonta ja neuvonta

Esityksessä on ehdotettu, että hankintojen valvovaksi viranomaiseksi nimettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). KKV:lle voisi tehdä toimenpidepyynnön (kuka tahansa ja mistä tahansa hankinnasta, jopa nimettömänä) ja nämä pyynnot olisi tutkittava, vaikka lopputuloksena olisi, että hankintayksikön toiminta on ollut asianmukaista. Valvonnan lisääminen lisää näin myös hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. KKV voisi antaa huomautuksia taikka ajaa asioita markkinaoikeudessa hankintayksikköä vastaan. KKV voisi myös ottaa asioita oma-aloitteisesti tutkitavakseen.

Kun esityksessä ehdotetaan hankintojen valvontaa lisättäväksi ja siihen huomattavia lisäresursseja, on samassa yhteydessä arvioitava hankintojen neuvontaan käytettäviä resursseja. Neuvonnan ja ohjauksen tarve korostuu etenkin pienten ja keskisuurten toimijoiden osalta. Näiden tulee voida osallistua tasavertaisina tarjouskilpailuihin.

Valiokunta toteaa myös, että työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuntaliiton yhteinen hankintojen neuvontayksikkö on nykyisin hankintojen käytännön toteuttajille tärkeä informaation lähde, koska hankintalainsäädäntö on yksityiskohtaista ja oikeuskäytännön merkitys lainsäädännön tulkinnassa on merkittävässä asemassa. Neuvontayksikön säilyttäminen on erittäin tärkeää. Tärkeää on sekä neuvontayksikön tietoverkossa oleva informaatio että se, että hankinnasta vastaava virkamies voi keskustella hankintoihin liittyvistä mahdollisista tulkintaongelmista asiantuntijan kanssa. Tietoverkossa tulee oikeusministeriön myötävaikutuksella olla myös tarkempaa ohjeistusta julkisuuslain soveltamisesta hankinnoissa. Lisäksi valiokunta toteaa, että edellä mainittujen valtioneuvoston periaatepäätösten toteutumisen edistämiseksi erityisesti julkisiin elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin liittyvää käytännön ohjeistusta on lisättävä. Hankintalaki velvoittaa han-

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

kintayksiköitä toimimaan lain mukaisesti. Virheellisestä menettelystä voi koitua merkittäviä sanktioita. Siksi myös hankintayksiköiden osaamisen kehittämiseen ja neuvontaan tulee panostaa voimakkaasti.

Edellä esitettyyn viitaten, ja jotta uuden hankintalain tavoitteisiin päästäisiin mahdollisimman nopeasti siirtymävaiheen ongelmat ehkäisten, valiokunta toteaa, että hankintalain neuvontapalveluiden tarjontaa tulee lisätä. Sen sijaan valiokunta katsoo, ettei esityksestä tai valiokunnan saamasta selvityksestä ole käynyt ilmi tarvetta lisätä valvontaa tai valvontaan kohdistuvia resursseja. Hankintayksiköihin kohdistuvan valvonnan merkittävän lisäämisen sijaan tuleekin vahvistaa toimijoiden toimintaedellytyksiä. Toimijoiden toimintaedellytysten vahvistamiseksi neuvontaan kohdistuvia resursseja tulee lisätä huomattavasti nykyisestä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Mats Nylund r
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksessä hankintalainsäädännön kokonaisuudistukseksi on sidosyksikköhankintoja koskien asetettu huomattavan tiukat rajat sidosyksiköiden ulosmyynnille. EU:n hankintadirektiivissä sidosyksiköillä on sallittua olla ulosmyyntiä 20 % liikevaihdostaan. Direktiivissä ei aseteta mitään euromääräisiä enimmäisrajoja ulosmyynnille.

Hallituksen esityksessä ulosmyynnin absoluuttiseksi ylärajaksi asetettaisiin 500 000 euroa ja sen alapuolella ulosmyyntiä saisi olla enintään 5 % liikevaihdosta. Rajat ovat erittäin tiukat, minkä vuoksi hallituksen esityksessä on säädetty erilaisista poikkeuksista, joiden voi kuitenkin odottaa olevan käytännössä hyvin vaikeasti sovellettavissa.

Monille in house yksiköille ulosmyynti on tapa tasata ylituotantoa ja välttää hävikkiä. Ulosmyynti voi olla tarkoituksenmukaista ja kuntalaisten sekä paikallisen elinkeinoelämän kannalta hyödyllistä myös, kun esim. yksityisiä palveluita ei ole saatavilla järkevään hintaan esim. kysynnän alueellisesta vähäisyydestä johtuen. Hallituksen esityksen mukaiset rajat aiheuttaisivat merkittäviä ongelmia erityisesti kunnallisille jäteyhtiöille, joista monet nykyisin tarkoituksenmukaisuussyistä hoitavat myös esimerkiksi alueellaan toimivien yritysten jätehuoltoa. Jäteyhtiöiden liikevaihto on sen verran suurta, että 500 000 euron absoluuttinen yläraja on isoimmilla vain prosentin verran liikevaihdosta.

Muita esimerkkejä potentiaalisista ongelmista ovat laboratoriopalveluita pienille paikallisille lääkäriasemille myyvät sairaanhoitopiirit ja kunnan laitosten ruokahuollosta vastaavat yhtiöt, jotka toimittavat ruokaa myös esim. seurakunnan työpaikkaruokalaan tai voivat myydä annoksia myös kaupungintalon ruokalan vieraille.

Sidosyksikkösääntelyssä ei ole perusteltua heikentää hankintayksiköiden mahdollisuuksia järjestää sidosyksikköjensä toimintaa tarkoituksenmukaisimmilla tavoilla. Laki on syytä säätää EU:n hankintadirektiiviä vastaavasti, ja hallituksen esitystä on perusteltua muuttaa niin, että sidosyksiköksi katsotaan yksikkö, joka harjoittaa enintään 20 % liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Kunnat ja muut hankintayksiköt voivat esimerkiksi kunnan hankintaohjesäännössä tai konserniohjeessa asettaa yhtiölleen tiukemmat in house toiminnan rajat paikallisten olosuhteiden perusteella. Lailla ei kuitenkaan ole tarpeen rajata toimintaa direktiivin vaatimuksia enempää.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

että talousvaliokunnan tulisi ottaa edellä oleva huomioon.

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2016 vp

Helsingissä 25.11.2016

Harry Wallin sd
Tytti Tuppurainen sd
Johanna Karimäki vihr