

EDUSKUNTA
TALOUSVALIOKUNTA

Kuulemistilaisuus 19.10.2006 klo 12.14

ASIA: HE 50/2006 – LAEIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA

Yleistä

Avoin kilpailu ja tehokkaat menettelytavat ovat tärkeitä toimivalle hankintamenettelylle niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Julkisen sektorin toiminnassa on korostettu kumppanuuksien luomista ja niiden merkitystä tehokkaan ja tuottavan toiminnan saavuttamisessa. Näkemysmme mukaan hankintalainsäädännön jyrkät menettelytavat ja muotoseikat rajoittavat toimivien kumppanuussuhteiden luomista. Lisäksi on todettava, että nyt esitetyt hankalat menettelytavat johtavat käytännössä siihen, että pienet hankintayksiköt, kuten esimerkiksi pienet kunnalliset vuokrataloyhtiöt, joutuvat käyttämään ulkopuolista apua suoriutuakseen hankalasta hankintamenettelystä. Pienissä hankintayksiköissä, joissa hankintoja suoritetaan harvemmin kuin kerran vuodessa, on harvoin sellaista hankintaosaamista, jota uusien menettelyjen mukaan tarvittaisiin.

Näemme ehdotuksen suurimmiksi ongelmiksi

- kansallisen kynnysarvon mataluuden
- tarjouksen valintakriteereiden määrittämisen niin, että laatuun ei voida kiinnittää riittävästi huomiota
- lain sekavuuden, vaikeaselkoisuuden ja tulkinnanvaraisuuden
- ei ole riittävästi otettu huomioon rakennuttamisen ja rakentamisen sekä palvelujen hankinnan erityispiirteitä

Uudistuksen tavoitteista

Hankintalainsäädännön uudistuksen tavoitteena on ollut nykyaikaistaa julkisten hankintojen säännöksiä ottamalla huomioon teknisen ja taloudellisen kehityksen aiheuttamat muutostarpeet. Lisäksi tavoitteena on tarjota joustavampia menettelytapoja julkisten hankintojen tekemiseen ja toteuttamiseen. Lain uudistuksen tarkoituksena on myös tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä edistää yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluja ja rakennustyötä julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia ja oikein toteutettuina ne myös edistävät hankintatoimia julkisella sektorilla. Uudet menettelyt voivat edistää hankintojen teknistä toteuttamista ja vähentää jossain määrin hankintojen hallintokustannuksia. Näitä sinällään hyviä tavoitteita ei kuitenkaan direktiivissä eikä nyt käsittelyssä olevassa lakiehdotuksesaakaan ole saavutettu. Osittain näyttää jopa siltä, että tavoitteiden toteutuminen vaikeutuu entisestään.

Kansallinen kynnysarvo

Kansallisessa lainsäädännössä tulee mielestämme jättää mahdollisimman suuri vapaus hankintatoimen kehittämiseen. Ainoastaan näin julkisen toiminnan ja yritysten kilpailukyky voi kehittyä. Hankintayksiköt soveltavat jo nyt kaikkien hankintojensa osalta riittäviä sääntöjä ajatellen hankintalainsäädännön yleisiä periaatteita syrjimättömyydestä ja avoimuudesta.

Näkemyksemme mukaan kansallisella lainsäädännöllä tulee vain hyvin harkitusti tiukentaa EU-direktiivissä asetettuja kynnysarvoja. Jo suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimien tulee olla suhteessa saavutettavaan hyötyyn nähden eikä kansallisella lainsäädännöllä ole järkevää aiheuttaa tehottomuutta ja lisää kustannuksia hankintamenettelyyn. Mikäli kansalliset kynnysarvot kuitenkin katsotaan tarpeellisiksi, tulisi niiden olla huomattavasti korkeammat kuin nyt ehdotetut. Hallituksen ehdotuksessa määrätyt kynnysarvot (15.000 euroa palvelujen hankinnassa ja 100.000 euroa rakennusurakassa) ovat aivan liian matalat. Hankintamenettelyn tehokkuuden varmistamiseksi rakennusurakoissa kynnysarvon tulisi olla vähintään 1.000.000 euroa ja palveluhankinnoissa 100.000. Korkeammat kynnysarvot eivät mielestämme vaaranna lain periaatteita etenäkään siinä tapauksessa, että hankintalain yleisperiaatteet kuten avoimuus ja syrjimättömyys koskisivat kaikkia hankintoja.

Tarjouksen valinta

Ehdotuksessa oleva tarjouksen valintaperuste ”kokonaistaloudellisesti edullisin” on sinänsä oikea ja kannatettava. Ongelman muodostaa kuitenkin se, että arviointikriteerit kokonaistaloudellisesta edullisuudesta palveluhankinnassa ja rakennusurakassa eivät ole onnistuneita.

Lakiehdotuksessa ja ilmeisesti koko direktiivissäkin on puutteena se, että kokonaistaloudellista edullisuutta ei ole tarkemmin määritelty. Ehdotuksen 62 §:ssä on ainoastaan lueteltu esimerkein kokonaistaloudellisen edullisuuden valintakriteereitä, jotka lisäksi liittyvät lähes yksinomaan tavarahankintoihin.

Muutoinkaan direktiivin ja lakiesityksen määrittelyt tarjouksen valinnasta eivät ole täysin toimivia. Tavarahankinnoissa tuotteen arvoa voidaan yleensä mitata itse tuotteeseen ja sen toimitukseen liittyvillä kriteereillä, koska tuotteesta on olemassa jonkinlainen mallikappale tai ainakin yksityiskohtainen kuvaus. Palveluhankinnoissa ja rakennusurakassa tuotteen arvoa ei voida mitata päätöksentekovaiheessa, koska tuote muodostuu vasta tulevaisuudessa. Palvelun ja rakennustyön laatu tiedetäänkin vasta, kun tilattu suoritus on saatu valmiiksi.

Palvelun tai rakennustyön laatu eli tuotteen arvo vaihtelee siitä huolimatta, että niiden vaatimukset on tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetty varsin tarkoin. Vaihtelu on sitä suurempaa, mitä enemmän vapausasteita suoritukseen liittyy. Rakennustyön laadun keskihajonnan arvo on arvioitu eri lähteissä olevan +/- 5 –7 prosenttia. Rakennussuunnittelun osalta vastaava vaihteluväli on noin +/- 20 prosenttia ja johtamispalvelujen, kuten projektinjohdon osalta vaihtelu voi olla vieläkin suurempi.

Palvelun laatua ei valintatilanteessa voida mitata, mutta toivotun laadun saavuttamisen todennäköisyys on mahdollista arvioida. Tämän todennäköisyyden arviointiin käytetään yleisesti tarjoajayritykseen liittyviä ominaisuuksia (laaduntuottokyky). Tällaisia voivat olla esimerkiksi yrityksen käyttämät laadunvarmistusmenetelmät, henkilöstön ammattitaito ja yrityksen toimintatavat, joita voidaan arvioida esimerkiksi aikaisemmin toteutettujen kohteiden avulla.

Tarjouksen valintaa koskevissa perusteluissa on oikeustapauksiin viitaten mainittu, että sellaisia kriteerejä, joilla ei ole liittymää hankinnan kohteeseen, ei voitaisi käyttää tarjouksen valintakriteereinä. Tällaisia kriteereitä ovat esimerkiksi tarjoajayrityksen toimintaan liittyvät tekijät. Esityksessä todetaan myös, että tarjouksen valintakriteereinä ei myöskään tule käyttää sellaisia kriteerejä, jotka liittyvät ehdokkaiden tai tarjoajien ominaisuuksiin. Tällainen tulkinta voi johtaa palvelujen hankinnassa ja rakennustyössä tilanteeseen, jossa laatua ei voida tosiasiallisesti ottaa valinnassa huomioon.

Näkemyksemme mukaan vaatimus on hankintatoimen tavoitteiden vastainen, sillä se johtaa tilanteeseen, jossa palvelun tarjoajan on mahdollista tehdä suorituksensa alimmalla laatutasolla.

Esityksessä lähdetään siitä, että tarjouksen poissulkemiseen voidaan käyttää edellä esitettyjä tarjoajaan liittyviä tekijöitä. Näkemyksemme mukaan ei olisi estettä sille, että kokonaistaloudellisen edullisuuden toteuttamiseksi voitaisiin myös valintakriteereinä käyttää tarjoajan ominaisuuksiin liittyviä sellaisia kriteerejä, joilla on vaikutusta palvelun tai ra-

kennustyön tavoitteiden saavuttamiseen. Etenkin EU-kynnysarvon alitavissa hankinnoissa tämä tulisi todeta selkeästi, mutta mielestämme tulisi selvittää, salliiko direktiivi em. tarjoajaan liittyvät valintakriteerit laadun varmistamiseksi myös EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa.

Esitämmeikin, että perustelutekstejä muutettaisiin esimerkiksi seuraavalla tavalla;

Palveluhankinnassa ja rakennusurakassa, joissa valinta on tehtävä ennen palvelun tai urakan suoritusta, laadun vertailuperusteina voidaan käyttää myös tarjoajan sellaisia ominaisuuksia, joilla on merkitystä laadun saavuttamiseen / jotka osoittavat tarjoajan kykyä, tahtoa tai tapaa laadun saavuttamisessa. Tällaisia vertailuperusteita voivat olla tarjoajan hankinnan toteuttamiseen käyttämä henkilöstö, hankinnan toteuttamisessa käyttämä laadunvarmistusmenetelmä tai aiemmista tehtävistä saatu laatupalaute.

Lopuksi

Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ja Asuntokiinteistö ja -rakennuttajaliitto ASRA ovat mielellään mukana kehittämässä julkisia hankintoja tehokkaammiksi ja yhteiskunnan tarpeita paremmin vastaaviksi.

SUOMEN TOIMITILA- JA RAKENNUTTAJALIITTO RAKLI RY

Jani Saarinen
Toimitusjohtaja

Raimo Seppälä
Tekninen johtaja

Marina Furuholm
lakimies

ASUNTOKIIINTEISTÖ- JA RAKENNUTTAJALIITTO ASRA RY

Aija Tasa
toiminnanjohtaja