LIVI/2586/00.03.03/2015

23.9.2016

Liikenneviraston asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Liikennevirasto kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa mahdollisuudesta kertoa näkemyksiään hallituksen esityksestä.

Liikennevirasto on tilaajaviranomainen, joka hankkii kilpailuttamalla tehtävänsä toteuttamiseksi tarvittavat urakat ja palvelut ulkopuolisilta toimittajamarkkinoilta. Liikenneviraston hankintojen kokonaisarvo on vuosittain noin 1,6 miljardia euroa. Liikenneviraston osuus kaikista Suomen infrahankinnoista on noin neljännes ja kaikista valtion hankinnoista noin neljännes. Liikennevirasto soveltaa hankinnoissaan joko hankintalakia tai erityisalojen hankintalakia. Erityisalojen hankintalaki tulee sovellettavaksi silloin, kun on kyse radanpitoon liittyvistä hankinnoista.

Halvin hinta kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena

Esityksessä ehdotetaan tarjouksen valintaa koskevaa systematiikkaa muutettavaksi siten, että tarjouksen valintaperusteena olisi aina kokonaistaloudellinen edullisuus. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena olisi jatkossa joko halvin hinta tai kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu.

Hankintalaki sallisi jatkossakin sen, että tarjouksista voidaan valita hinnaltaan halvin. Liikennevirasto pitää tärkeänä, ettei tähän asiaan tehdä muutoksia eduskuntakäsittelyn aikana.

Liikennevirastossa tehdään merkittävä määrä hankintoja, joissa riittävä laatutaso on mahdollista määritellä etukäteen, jolloin vaatimukset täyttävistä tarjouksista voidaan valita hinnaltaan halvin.

Vaikka tarjouksista valitaan hinnaltaan halvin, se ei tarkoita sitä, etteikö laadullisilla tekijöillä olisi merkitystä. Kun käytetään valintaperusteena halvinta hintaa, varmistetaan laadulliset tekijät

- tarjoajille asetetuilla soveltuvuusvaatimuksilla (esim. pätevyys-, kokemus-, taloudelliset vaatimukset),
- hankinnan kohteelle asetetuilla laatuvaatimuksilla (esim. tekniset- ja palvelutasovaatimukset) ja
- sopimuskauden aikaisella laadunseurannalla sekä siihen mahdollisesti liittyvällä bonus - sanktio järjestelmällä.

Hankintayksikkö määrittelee vaaditun laatutason tarjouspyyntöaineistossa ja laatutason täyttävistä tarjouksista valitaan hinnaltaan halvin. Laadun huomioiminen ei siten edellytä, että tarjousten vertailussa käytetään laadullisia vertailuperusteita. Palveluiden ja urakoiden hankinnoissa laadun vertailu ei useinkaan ole tosiasiallisen laadun vertailua vaan odotettavissa olevan laadun arviointia, joka ei välttämättä konkretisoidu laadullisesti parempana lopputuloksena. Laatuvertailun käyttö saattaa johtaa kokonaisuutena yhteiskunnalle kalliimpiin ratkaisuihin.

Koska hankinnat ovat erilaisia, Liikennevirasto pitää tärkeänä, että hankintayksiköllä säilyy mahdollisuus valita hinnaltaan halvin tarjous, mikäli se on tarkoituksenmukaista hankinnan kohde huomioiden.

Verovelka

Esityksen 81 §:n 1 momentin 4-kohdan mukaan hankintayksikkö voi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjoajan, joka on todistettavasti laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa veroja tai sosiaaliturvamaksuja. Tätä oikeutta hankintayksiköllä ei kuitenkaan esityksen mukaan ole, jos tarjoaja on sopinut sitovasta järjestelystä niiden maksamista varten.

Liikenneviraston näkemyksen mukaan hankintayksiköllä täytyy olla oikeus sulkea sellainen tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, joka on todistettavasti laiminlyönyt verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen. Liikenneviraston kokemuksen mukaan verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti on usein vahva signaali tarjoajayrityksen taloudellisen aseman heikkenemisestä ja ammattimaisesti toimivan hankkijan tulee voida harkita, onko tällaisen tarjoajan mukaan pääsy tarjouskilpailuun yhteiskunnan etujen mukaista. Harkinnassa tulee voida tarkastella tapauskohtaisesti laiminlyötyjen verojen ja/tai sosiaaliturvamaksujen määrää. Jos maksamattomien verojen ja /tai sosiaaliturvamaksujen määrä on merkittävä, esimerkiksi useita kymmeniä tuhansia tai satoja tuhansia euroja, on tällainen toimija voitava hylätä mahdollisesta maksusopimuksesta huolimatta.

Hankinnan kohteen ollessa useiden miljoonien eurojen arvoinen, on hankintayksikön voitava luottaa sopijapuolenaan olevan yrityksen taloudellisen tilanteen kestävyyteen. Jos sopijapuolen talous ei ole hankinnan kohteen vaatimalla tasolla, se kertautuu Liikenneviraston kokemuksen mukaan moninaisina ongelmina hankinnan toteuttamisen aikana ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia yhteiskunnalle. Tällaisessa tilanteessa ongelmat liittyvät esimerkiksi asetettujen laadullisten vaatimusten täyttymiseen sekä sopijapuolen alihankkijasuhteissa ilmeneviin ongelmiin, jotka aiheutuvat maksuvaikeuksista. Jos sopijapuoli ajautuu sopimussuhteen kestäessä maksukyvyttömäksi, yhteiskunnalle aiheutuu yleensä sekä merkittäviä rahallisia että ajallisia kustannuksia.

Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hankintalakien valmistelutyössä on aiheellisesti ja onnistuneesti kiinnitetty huomiota hankintojen osittelua koskeviin säännöksiin.

Hankintalain 75 § ohjaa hankintayksikön oikealla tavalla tarkastelemaan mahdollisuuksia tehdä yksittäinen hankinta pienempinä osakokonaisuuksina. Hankintayksiköllе on kuitenkin jätetty mahdollisuus perustellusta syystä myös pysyttäytyä alkuperäisessä hankintakokonaisuudessa. Liikenneviraston hankinnoissa jakamatta jättäminen saattaa olla perusteltua etenkin liikenneväylien kehittämishankkeissa, joissa hankinnan riittävä koko mahdollistaa innovatiivisen ja tehokkaan toteutuksen. Esitetyt säännökset varmistavat hankinnan osittelua koskevan riittävän harkinnan hankintayksikössä.

Perustelut jakamatta jättämisestä on joka tapauksessa dokumentoitava, mikä varmistaa päätöksenteon jäljitettävyyden.

Hallituksen esityksessä on mielestämme tämän asian osalta päädytty hyvään ratkaisuun. Tarjoajat ja muut alan toimijat voivat halutessaan varmistua hankintayksikön toiminnan perusteluista, vaikka valitusmahdollisuutta ei hankintalain 146 §:n mukaan olekaan. **Pidämme erittäin tärkeänä, että asiaa koskevat säännökset säilytetään hallituksen esityksen mukaisessa muodossa.**

Rikosrekisteriotteiden käsittely

Liikennevirasto pitää hyvänä, että harmaan talouden kannalta merkittävät rikostuomiot muodostavat esteen tarjoajan valinnalle. Liikennevirasto on kuitenkin huolissaan yritysten ja hankintayksiköiden hallinnollisen taakan lisääntymisestä, koska hallituksen esityksen mukaan rikosrekisteriotetta ei saa tallentaa sähköisesti tai kopioida.

Esitetyn lain 88 §:n mukaan tarjoajan on EU kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa toimitettava hankintayksikölle tarjoajan johtohenkilöstöä koskevat rikosrekisteriotteet. Tarjoajan koosta riippuen toimitettavaksi saattaa tulla rikosrekisteriotteita jopa useista kymmenistä henkilöistä. Hallituksen esitykseen kirjatusta kopioimis- ja tallentamiskiellosta johtuen asiakirjoja jouduttaisiin lähettämään edestakaisin postitse.

Liikennevirasto pitää riittävänä, että tarjoaja voisi toimittaa hankintayksikölle kopion rikosrekisteriotteesta, jolloin sen voisi tarkastamisen jälkeen hävittää, eikä tarvitsisi lähettää takaisin kyseiselle henkilölle. Prosessin sähköistämistä tulisi lisäksi kiirehtiä.

Tarjoustietojen julkisuus

Liikennevirasto pitää hyvänä, että oikeuskäytännössäkin tulkinnanvaraiseksi jäänyttä säännöstä tarjoustietojen julkisuudesta täsmennetään. Muutoksen myötä asianosaisella ei olisi enää oikeutta saada tietoa sellaisesta liikesalaisuuden piiriin kuuluvasta tekijästä, jota on käytetty tarjousten vertailussa. Selkeä linjaus tässä on sekä hankintayksiköiden että tarjoajien etu. Nykysäännösten mukaan tarjoajilla ei ole liike- ja ammattisalaisuuden suojaa julkisissa hankinnoissa, mikäli tietoja on käytetty tarjousten vertailussa. Tämä on saattanut vaikuttaa yritysten tarjoushalukkuuteen ja innovaatioiden tekemisen kannattamattomuuteen, kun yritysten liike- ja ammattisalaisuuksia ei ole suojattu niiden kilpailijoilta. Tämän vuoksi nyt esitetty muutos on tervetullut.

Virpi Kangasniemi ja Heidi Hillner