

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO
HANKINTALAKIUUDISTUKSESTA**

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	I
1 Johdanto.....	1
1.1 Selonteon tarkoitus ja tausta.....	1
1.2 Selonteon rajaus	2
1.3 Selonteon valmistelu.....	3
1.4 Uusi hankintalaki.....	5
1.5 Neuvonta ja koulutus	6
1.5.1 Julkisten hankintojen neuvontayksikkö	6
1.5.2 Koulutuskierroet ja tiedottaminen	8
1.6 Julkinen hankintatoimi ja hankintailmoitukset.....	8
1.6.1 Tilastot	8
1.6.2 Hankintojen keskittäminen.....	9
1.6.3 Hankintojen ilmoitusjärjestelmä HILMA	10
2 Keskeisiä vaikutuksia	13
2.1 Avoimuuden lisääntyminen	13
2.2 Vaikutukset hankintamenettelyyn	14
2.3 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset.....	16
2.4 Vaikutukset yrityksiin ja järjestöihin	17
2.5 Oikeusturva	19
3 Kansallisia kynnysarvoja koskeva tarkastelu.....	22
3.1 Kansallisten kynnysarvojen tausta.....	22
3.2 Tavara- ja palveluhankinnat	23
3.3 Sosiaali- ja terveyspalvelut	25
3.4 Rakennusurakat	27
3.5 Kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat	28
3.6 Kansallisia kynnysarvoja koskeva arviointi ja kehittämistarpeet.....	29
4 Sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttaminen ja laatu	31
4.1 Sosiaali- ja terveyspalvelut ja niiden kilpailuttaminen	31
4.2 Tarkastellut sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat	33
4.3 Kokemuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta	35
4.3.1 Kilpailuttamisen vaikutuksista palvelujen laatuun	36
4.4 Palvelun laadun kilpailuttaminen	38
4.5 Laatu voidaan huomioida monimuotoisesti.....	40
4.5.1 Laadukkuutta kokonaistaloudellisuuden kautta.....	40
4.5.2 Laatu tarjoajan kelpoisuus- ja soveltuvuusvaatimuksilla	43
4.5.3 Muita laatuvaatimuksia	45
4.6 Vaikeudet laadun määrittelyssä ja tarjouspyynnön laadinnassa.....	46
4.7 Laadun seuraaminen	48
4.8 Palvelusetelimalli hankintojen kilpailuttamisen vaihtoehtona	48
5 Ympäristönäkökohdat	50
6 Kuntien yhteistoiminta	52
6.1 Eduskunnan lausuma	52
6.2 Kunta- ja palvelurakennemuutos	53
7 Rajoitetun voitonjaon yhteisö	55
8 Johtopäätöksiä hankintalain vaikutuksista ja kehittämissuhteet.....	57

TIIVISTELMÄ

Uusi hankintalainsäädäntö tuli voimaan 1.6.2007. Hyväksyessään lainsäädännön eduskunta edellytti,

1) että hallitus selvittää hankintatoimen alaan liittyvän kuntien yhteistoiminnan edellyttämät erityislainsäädännön kehittämistarpeet,

2)että hallitus selvittää tarpeen säännellä erikseen voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöistä, jotta erityisesti kansalaisten sosiaali- ja terveystalvelujen riittävä ja laadukas saanti voidaan turvata, sekä

3) että hallitus antaa vuoden 2008 loppuun mennessä eduskunnalle selonteon hankintalainsäädännön vaikutuksista mm. palvelujen laatuun sekä mahdollisista muutostarpeista mm. kynnysarvoihin kuntien erilaisen koon huomioon ottaen.

Vuoden mittaisella tarkastelujaksolla (1.6.2007–31.5.2008) lain voimaantulon jälkeen toteutettu seuranta on omiaan antamaan palautetta lyhyen aikavälin vaikutuksista sekä arvioimaan tarvetta mahdollisiin korjaaviin toimenpiteisiin tai lisäselvityksiin.

Keskeisen osan asiakirjasta muodostaa varsinainen selonteko (lausuma 3). Lausumia 1 ja 2 käsitellään selonteon luvuissa 6 ja 7. Selonteossa painopiste on yleisen hankintalain vaikutusten arvioinnissa keskittyen sosiaali- ja terveystalveluhankintoihin ja niiden laatuksymyksiin. Lisäksi selonteossa käsitellään uuden lain vaikutuksia yrityksiin ja järjestöihin, hallintoon ja oikeusturvaan. Selonteossa arvioidaan kansallisten kynnysarvojen mahdollisia muutostarpeita.

Selonteko on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä, yhteistyössä erityisesti valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveystministeriön, Suomen Kuntaliitto ry:n ja Suomen Yrittäjien kanssa. Lisäksi valmistelua varten on tehty kyselyitä kartoittaen hankintayksiköiden ja yrityssektorin näkemyksiä, sekä selvityksiä pohjautuen sosiaali- ja terveystalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoihin.

Lain tavoite hankintojen avoimuuden lisäämiseksi on toteutunut keskitetyn hankintailmoitusjärjestelmän (HILMA) kautta. Uusi laki on selkeyttänyt kilpailuttamista prosessina ja parantanut tarjousten vertailtavuutta. Säännösten laajuus ja yksityiskohtaiset muotovaatimukset vaativat resursseja sekä hankintayksiköissä että tarjoajien puolella. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Näkemykset tämän tavoitteen toteutumisen osalta vaihtelevat. Keskitettyjen hankintojen kautta on saatu aikaan kustannussäästöjä, mutta kääntöpuolelana on hankintojen muodostuminen liian suuriksi, esimerkiksi pienille ja keskisuurille yrityksille sekä ammatinharjoittajille.

Täsmällisten kansallisten kynnysarvojen säätäminen on ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu. Kynnysarvojen taso vuodenmittaisella tarkastelujaksolla nähdään yleisesti oikeansuuntaisena, eikä kynnysarvojen tasoa tule ainakaan laskea. Kansallista 15 000 euron tavarahankintojen kynnysarvoa pidetään sopivan suuruisena. Palveluhankintojen vastaavaa kynnysarvoa pidetään myös pääosin sopivana. Ongelmana tulee esiin, että kaikilla palveluilla, paitsi sosiaali- ja terveystalveluilla, on sama kynnysarvo. Sosiaali- ja terveystalveluhankintojen 50 000 euron kynnysarvoa pidetään sopivana, samoin kuin rakennusurakoiden 100 000 euron kynnysarvoa. Puutteena nähdään erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvat rakennushankkeet, koska niistä ei ole kansallista sääntelyä. Kynnysarvon suuruutta ja tasoa koskeva arviointi olisi tarkoituksenmukaista tehdä, kun hankintamenettelyt ja – käytännöt ovat vaikiintuneet paremmin. Kynnysarvotarkastelu tullaan suorittamaan vuonna 2010.

II

Kuntien ja kuntayhtymien menoista vuonna 2006 sosiaali- ja terveystaloudet muodostivat noin puolet eli 15 miljardia euroa. Näistä ostot yksityisiltä olivat 1,3 miljardia euroa, joista pääosa kuului kilpailuttamisen piiriin. Eduskunnan lausuman mukaisesti selonteon painopiste on sosiaali- ja terveystaloudenhankintojen laatuksymyksissä. Hankintalaki mahdollistaa laadun huomioonottamisen hankintamenettelyn monessa vaiheessa. Hankittavan palvelun sisällöstä ja laadusta sekä hankinnan ehdoista päättää ostaja. Laatutekijöitä otetaan huomioon kilpailutuksessa, mutta niiden merkittävyyttä voitaisiin lisätä. Laadun määrittely on suhteellisen yleistä ja monimuotoista. Kuitenkin hintapainotteisuus korostuu muun muassa hankintayksiköiden taloudellisten reunaehto- jen takia.

Etenkin sosiaali- ja terveystaloudenhankintojen kilpailuttaminen vaatii hankintaosaamisen lisäksi laajaa substanssiosaamista, minkä osalta on nähtävissä kehittämistarvetta. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Suomen Kuntaliitto ry ovat vuodesta 2004 yhteisesti rahoittaneet julkisten hankintojen neuvontayksikköä, joka antaa hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvää neuvontaa. Neuvontapalvelu on osoittautunut tarpeelliseksi ja sen toimintaa tulee jatkaa.

Palvelusetelin käyttöä perinteisen hankintamenettelyn ohella tietyissä sosiaali- ja terveystaloudetuissa tulisi mahdollisuuksien mukaan lisätä. Sosiaali- ja terveystaloudeministeriön kunnallisen palvelusetelin käyttöalan laajentamista selvittäneen työryhmän (palvelusetelityöryhmä) pohjalta on tarkoitettu antaa hallituksen esitys eduskunnalle syysistuntokaudella 2008. Hankintayksiköiden ja palveluntuottajien hankintalain mahdollistamaan yhteistyöhön tulisi kannustaa, jotta palveluinnovaatioiden ja laadun parantaminen onnistuisivat.

Hankintayksiköt keskittävät hankintojaan muun muassa kustannussäästöjen saavuttamiseksi ja hankintatoimen tehostamiseksi. Suuret hankintakokonaisuudet ja keskitetyt hankinnat voivat vaikeuttaa pienten- ja keski suurten yritysten osallistumista kilpailutuksiin. Hankintayksiköiden tulisi mahdollistaa aiempaa enemmän osatarjoukset, jotta pienet ja keski suurat yritykset voisivat paremmin osallistua kilpailutuksiin. Pienten ja keski suurten yritysten verkottumista tulisi edistää hankintojen yhteistarjoustun tekemiseksi.

Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisella julkisissa hankinnoissa on suuri merkitys kestäväen kehityksen edistämiseksi. Kestävien hankintojen edistämiseen liittyviä hankkeita on vireillä sekä EU-tasolla että kansallisesti. Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien hankintojen toimintasuunnitelman toteutuksesta on valmisteilla. On erityisen tarpeellista seurata ympäristönäkökohtien huomioon ottamista julkisissa hankinnoissa.

Ensimmäisessä lausumassa eduskunta edellytti, että hallitus selvittää hankintatoimen alaan liittyvän, kuntien yhteistoimintaa koskevan erityislainsäädännön edellyttämät kehittämistarpeet. Lausuman taustalla on epävarmuus siitä, miten hankintalakiä ylipäätään sovelletaan kuntien väliseen yhteistoimintaan. Jos hankintalakiä sovelletaan kuntien väliseen yhteistoimintaan tulkintaepävarmuutta on lisäksi, voidaanko soveltaa kuitenkin hankintalain ns. in house-säännöksiä (hankintalaki 10 §: Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä). Itsenäiseltä sidosyksiköltä suoraoston mahdollistava hankintalain 10 §:n säännös perustuu EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, eikä sitä ole mahdollista laajentaa kansallisessa laissa.

Toisessa lausumassa edellytettiin selvitettävän tarvetta säännellä erikseen voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöistä, jotta erityisesti kansalaisten sosiaali- ja terveystaloudetu- jen riittävä ja laadukas saanti voidaan turvata. Kansalaisjärjestöjen aseman vahvistaminen on mainittu painotetusti Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, ja se on keskeinen osa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Asia on esillä myös Kansalaisvaikuttamisen neuvottelukunnassa (KANE). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yleishyödyllisen osakeyhtiön perustaminen nykyisen osakeyhtiölainsäädännön puitteissa on mahdollista.

1 Johdanto

Julkisella sektorilla tavaroiden ja palveluiden hankintaa ohjaa hankintalainsäädäntö. Uusi lainsäädäntö eli laki julkisista hankinnoista (348/2007), ns. hankintalaki, ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007), ns. erityisalojen hankintalaki, tuli voimaan 1.6.2007. Lisäksi samaan aikaan tuli voimaan valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007), jossa säädetään ilmoitusmenettelystä ja tilastoinnista. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Julkiset hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännössä säädettyjä menettelytapoja noudattaen.

Sääntelyn tavoitteena on tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus sekä toimivat sisämarkkinat, joiden saavuttamiseksi hankinnat tulee toteuttaa markkinoita hyödyntäen tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Kilpailuttamisella pyritään myös julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön.

Julkisten hankintojen taloudellinen merkitys on huomattava. Julkisen sektorin hankintojen kokonaisarvoksi on arvioitu vuonna 2006 noin 27 miljardia euroa, mikä vastaa noin 15 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. On huomattava, että kokonaisarvossa ovat mukana kaikki julkisen sektorin ulkoiset ostot, joista noin puolet eli 13 miljardin euron arvoiset hankinnat kuuluvat hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin. Hankintoja koskevia ilmoituksia julkaistaan vuosittain noin 17 000 kappaletta.

Hankintalainsäädännön uudistamisen taustalla oli vuonna 2004 annetut uudet hankintadirektiivit ja niiden täytäntöönpano. Uudistuksessa huomioitiin myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö ja kansallinen oikeuskäytäntö. Uusien hankintalakien sisältö vastaa EU-hankintojen osalta pääosin aikaisempaa, vuoden 1992 hankintalainsäädäntöä. Keskeisenä muutoksena uudessa hankintalainissa otettiin käyttöön yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuen kansalliset kynnysarvot ja niiden ylittävien hankintojen pakollinen ilmoitusvelvoite hankintojen avoimuuden lisäämiseksi.

1.1 Selonteon tarkoitus ja tausta

Hyväksyessään lain julkisista hankinnoista sekä lain vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 256/2006 vp),

1) että hallitus selvittää hankintatoimen alaan liittyvän kuntien yhteistoiminnan edellyttämät erityislainsäädännön kehittämistarpeet,

2) että hallitus selvittää tarpeen säännellä erikseen voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöistä, jotta erityisesti kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä ja laadukas saanti voidaan turvata, sekä

3) että hallitus antaa vuoden 2008 loppuun mennessä eduskunnalle selonteon hankintalainsäädännön vaikutuksista mm. palvelujen laatuun sekä mahdollisista muutostarpeista mm. kynnysarvoihin kuntien erilaisen koon huomioon ottaen.

Uuden lainsäädännön seuraaminen ja toteutumisen arviointi ovat osa hyvää lainvalmistelua. Seuranta on lainvalmistelun viimeinen vaihe, jossa voidaan myös arvioida lainsäädännöllisten tarpeiden ajankohtaisuutta. Hankintalainsäädännön vaikutukset ovat luultavimmin parhaiten arvioitavissa noin 5–7 vuotta uudistuksen voimaantulosta, jolloin tilanne ja uuden hankintalain mukaiset hankintakäytännöt ovat vakiintuneet. Vuoden mittaisella tarkastelujaksolla (1.6.2007–31.5.2008) lain voimaantulon jälkeen toteutettu seuranta on omiaan antamaan palautetta lyhyen aikavälin vaikutuksista sekä arvioimaan tarvetta mahdollisiin korjauksiin toimenpiteisiin.

Selonteon ja lausumien tarvetta on perusteltu talousvaliokunnan hankintalakiesitystä koskevassa mietinnössä (TaVM26/2006vp – HE 50/2006vp) muun muassa sillä, että hankintalakiuudistus sisältää osin merkittäviä muutoksia aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna, mistä syystä hallituksen edellytetään seuraavan tarkoin lainsäädännön vaikutuksia ja laativan eduskunnalle selonteon tarvittavine muutosehdotuksineen. Eduskunnan edellyttämä selonteko kohdistuu mm. palvelujen laatuun ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin. Samoin tulee selvittää kansallisten kynnysarvojen toimivuus ja mahdolliset muutostarpeet kynnysarvoihin ottaen huomioon kuntien erilainen väestömäärä. Lisäksi tulee selvittää uuden lainsäädännön yritys-, hallinto- ja oikeusturvavaikutukset. Nämä asiakokonaisuudet herättivät keskustelua jo hankintalain valmistelu- ja säätämisvaihteessa. Selonteko toteuttaa eduskunnan kolmatta lausumaa.

Ensimmäisen lausuman taustalla on epävarmuus siitä, miten hankintalakia ylipäätään sovelletaan kuntien väliseen yhteistoimintaan. Jos hankintalakia sovelletaan, tulkintaepävarmuutta on lisäksi, voidaanko soveltaa ns. in house -hankintoja koskevaa hankintalain säännöstä (10 §: Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä). Esimerkiksi epävarmaa oli, voidaanko in house -kriteerien katsoa täyttyvän yksittäisen kunnan äänivallan ollessa pieni tai yhteistoimintaorganisaation toimiessa joiltain osin markkinoilla. Talousvaliokunnan mietinnön mukaan hankintalain säännös yhteistoiminnan edellytyksistä ei ole riittävän selkeä, mistä syystä asiaa tulee selvittää edelleen ja sisällyttää tarvittavat säännökset kansalliseen erityislainsäädäntöön.

Toisen lausuman osalta talousvaliokunnan mietinnössä tuodaan esille yleishyödyllisten yhteisöjen merkittävyys palvelujen, erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen tuottajina. EY-sääntely eikä myöskään kansallinen sääntely suoraan anna mahdollisuutta ottaa huomioon kolmannen sektorin asemaa hankintamenettelyissä. Eduskunta edellyttää selvitetävän, onko tarpeen säännellä uudentyypisistä, yleishyödyllisestä liiketoiminnasta.

1.2 Selonteon rajaus

Keskeisen osan asiakirjasta muodostaa varsinainen selonteko. Kuten edellä on todettu, julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistus käsitti kaksi erillistä lakia eli varsinaisen hankintalain ja erityisalojen hankintalain. Selonteossa käsitellään vain varsinaisen hankintalain vaikutuksia ja pääasiassa siltä osin, kuin kyse on muista kuin EU-hankinnoista, joilla tarkoitetaan tietyn euromääräisen komission vahvistaman kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Tämä siitä syystä, että kansallista liikkumavaraa on lähinnä muiden kuin EU-hankintojen osalta.

Erityisalojen hankintalaki koskee vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja ja laki perustuu lähes täysin erityisalojen hankintadirektiiviin. Erityisalojen hankintalain piirissä on vain noin kymmenen prosenttia EU-hankintojen kokonaismäärästä. Erityisalojen hankintalain mukaan on myös mahdollista hakea komissiolta vapautusta lain soveltamisesta tietyn toimialan osalta. Suomessa poikkeusta ovat hakeneet ja saaneet sähkön tuotanto ja myynti sekä eräät postipalveluihin liittyvät toiminnot, mikä edelleen vähentää erityisalojen hankintalain

soveltamisen piiriin kuuluvia toimintoja. Vaikkakaan selonteossa ei käsitellä erityisalojen hankintalakia sinänsä, huomioidaan kynnysarvotarkastelussa myös erityisalat.

Selonteon sisältö painottuu uuden lain vaikutusten arviointiin sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa ja erityisesti laatuksymyksiin. Selonteossa selvitetään tehtyjen hankintojen jakautumista eri suuruusluokkiin ja kartoitetaan hankintayksiköiden ja toimittajien näkemyksiä kansallisista kynnysarvoista. Tarkastelua tehdään erikseen tavara-, palvelu- ja rakennushankkeissa. Suoritettujen kyselyjen pohjalta arvioidaan mahdollisia muutostarpeita kansallisiin kynnysarvoihin ottaen erityisesti huomioon kuntien erilainen väestömäärä. Selonteossa ei tarkastella koulutuspalveluita yhteishankintana niiden vähäisen merkittävyyden vuoksi. Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta on keskeistä tarkastella laatua niin hankintayksikön, palvelun käyttäjien kuin myös toimittajien eli yritysten ja järjestöjen näkökulmasta.

Hankintalain vaikutuksia on tarpeellista valottaa useammasta näkökulmasta eli yritys-, hallinto- ja oikeusturvavaikutusten osalta. Lisäksi eri näkökulmat tulee huomioida kynnysarvo- ja koskevassa tarkastelussa.

Koska eduskunnan vastaukseen sisältyvät lausumat kuntien yhteistyöstä ja kolmannen sektorin asemasta liittyvät keskeisesti selonteon sisältöön ja palveluiden järjestämiseen, lausumia käsitellään lyhyesti selonteon yhteydessä luvuissa 6 ja 7.

1.3 Selonteon valmistelu

Selonteko on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliitto ry:n ja Suomen Yrittäjien kanssa. Lisäksi on saatu lausunnot muun muassa eräiltä Elinkeinoelämän Keskusliiton jäsenjärjestöiltä ja Akava ry:ltä.

Tarkastelua tehdään niin nykytilan kuin aiemman lainsäädännön ja käytännön osalta. Uuden hankintalainsäädännön osalta tarkastelussa on vuoden mittainen ajanjakso, joka on varsin lyhyt aika vaikutusten arviointiin ja johtopäätösten tekoon. Johtopäätösten kattavuutta rajaa erityisesti se, ettei markkinaoikeudessa ole vielä ehditty käsitellä kovinkaan suurta määrää uuden hankintalain voimaantulon jälkeen tehtyyn hankintaan kohdistuvaa hakemusta.

Lausunnoissa ja kyselyissä esitetyt kannanotot on tuotu esille ao. asiakokonaisuuksien yhteydessä. Vaikutusten arviointi ja siitä johdetut kannanotot ja kehittämissuhteet perustuvat kyselyistä ja tilastoista johdettuihin johtopäätöksiin.

Laatutekijöiden tarkastelussa on kysymys sen kuvaamisesta, kuinka laadullisia tekijöitä on tosiasiallisesti otettu huomioon sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisessa. Tätä laadun analyysia on tehty tutkimalla yhden vuoden tarkastelujaksolla toteutettuja sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja ja niissä asetettuja laadullisia vaatimuksia tarjoajan kelpoisuudelle, valinta- ja vertailuperusteiden sisältöä ja hankinnan kuvauksen sisältöä.

Sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva kysely lähetettiin 4.7.2008 ja vastausaikaa oli 8.8.2008 asti. Kysely toteutettiin sähköisesti Webropol- järjestelmässä. Kyselyyn vastaajat poimittiin HILMA- hankintailmoitusjärjestelmässä hankintailmoituksen julkaisseista hankintayksiköistä, jotka olivat tehneet 1.6.2007–31.5.2008 välisenä aikana sosiaali- ja terveyspalveluhankinnan. Kysely lähetettiin 186 vastaajalle, joista 66 vastasi kyselyyn, jolloin vastausprosentiksi muodostui 35,5 %:a. Samassa yhteydessä näitä hankintayksiköitä pyydettiin lähettämään selonteon valmistelijoille ilmoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja koskevat tarjouspyyntöasiakirjat. Selontekoa varten saatiin 133 hankintaa koskevaa tarjouspyyntöasiakirjaa 49 eri hankintayksiköltä. Saatujen tarjouspyyntöasiakirjojen pohjalta tehtiin kilpailutettujen sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen laatuanalyysia.

Aiemmassa hankintakäytännössä syntyneitä kokemuksia on kartoitettu kyselytutkimuksella sosiaali- ja terveystalveluiden osalta kunnallisille toimijoille sekä kuulemalla hankinnoista vastaavia tahoja.

Työ- ja elinkeinoministeriö suoritti hankintayksiköille suunnatun kyselyn, jolla kartoitettiin selontekoa varten hankintayksiköiden kokemuksia uuden hankintalain vaikutuksista käytännön hankintatoimeen ja näkemyksiä kansallisten kynnysarvojen suuruudesta. Kysely toteutettiin sähköisesti Webropol- järjestelmässä. *Hankintakysely* lähetettiin 130 suomenkieliselle vastaanottajalle ja 9 ruotsinkieliselle vastaanottajalle. Kyselyyn vastasi 51 suomenkielistä vastaajaa ja yksi ruotsinkielinen vastaaja. Vastausprosentti oli 37,4 %:a. Kyselyyn vastaajiksi valittiin muun muassa ministeriöt, valtion virastoja ja laitoksia, TE- keskuksia sekä 10 suurta, 10 keskisuuria ja 10 pientä kuntaa sekä hankintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä lausunnon antaneita hankintayksiköitä. Kysely lähetettiin 4.8.2008 ja vastausaikaa oli 18.8.2008 saakka.

Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen Työn Liitto toteuttivat *julkiset hankinnat –kyselyn* syksyllä 2008. Kysely lähetettiin 9 000 Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen Työn Liiton jäsenyrityksille. Kyselyyn vastasi 1 045 yrityksen edustajaa. Toimialoista teollisuus ja etenkin koulutus, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut sekä muut yhteiskunnalliset palvelut olivat erityisen hyvin edustettuina. Lisäksi selonteossa hyödynnettiin Suomen Yrittäjien ja Finnvera Oyj:n yhteistyössä tekemää Pk-yritysbarometriä. Syksyn 2008 barometri perustui noin 3800 yrityksen vastauksiin. Barometrissa oli erityinen julkisia hankintoja tarkasteleva osio.

Elinkeinoelämän Keskusliiton jäsenjärjestöjen näkemyksiä pyydettiin eri toimialoja edustavilta yhteensä 15 taholta. Lyhyessä määräajassa saatiin kannanotot vajaalta kymmeneltä taholta. Vastaajatahoissa olivat edustettuina muun muassa rakennusala, sosiaali- ja terveysala ja kiinteistöpalveluala. Vastaajatahot edustivat merkittäviä toimijoita, jotka tarjoavat tavaroita, palveluita ja urakoita julkiselle sektorille. Lausunnonantajissa, muun muassa Akavassa on noin 24 000 yrittäjää ja ammatinharjoittajaa, joista noin 60 prosenttia toimii sosiaali- ja terveysalalla.

Samoin on ollut käytettävissä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) yleishyödylliset palvelut – työryhmän valmistelumateriaali. Tämän työryhmän työ selonteon valmisteluvaiheessa on vielä kesken, mutta työryhmän kesällä 2008 toteuttaman *järjestökyselyn* tulokset ovat olleet käytettävissä. Aineisto kerättiin Webropol -kyselylomakkeella. Kyselyssä perusjoukon muodosti 256 valtakunnallista järjestöä, jotka edustivat liikunnan ja urheilun, kulttuurin, sivistyksen, nuoriso- sekä sosiaali- ja terveystoimen alaa, sekä 9 maakunnallista ja 16 paikallista liikunnan ja urheilun alan järjestöjä. Kyselyyn vastasi 85 järjestöä, jolloin vastausprosentiksi muodostui 30 prosenttia.

Tilastojen ja kynnysarvoihin liittyvän aineiston osalta selvitystyössä on hyödynnetty sähköisestä hankintojen ilmoitusjärjestelmästä HILMAsta saatavaa tietoa. Valmistelussa on hyödynnetty oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asettaman julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista valmisteleavan JUHO- työryhmän tuottamaa materiaalia.

Lisäksi selontekoa laadittaessa on ollut käytettävissä Joensuun yliopistossa valmistunut opinnäytetyö, jossa on selvitetty kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalveluiden kilpailuttamisen yhteydessä määriteltävien valinta- ja vertailuperusteiden käyttöä. (Hannonen, Niina: Laatu ja hinta sosiaali- ja terveystalveluhankinnoissa. Tutkimus kunnallisten sosiaali- ja terveystalveluhankintojen kilpailuttamisessa käytettävistä valinta- ja vertailuperusteista. Pro gradu –tutkielma. Joensuun yliopiston kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta. 4.6.2008).

1.4 Uusi hankintalaki

Hankintalainsäädännön taustalla ovat EU:n direktiivit, muu yhteisölainsäädäntö ja erityisesti EU-kynnysarvojen ali olevien hankintojen osalta yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Kansallista hankintavaltaa on voitu käyttää EU-kynnysarvot alittavien hankintojen ja hankintalain liitteessä B lueteltujen ns. toissijaisten palveluhankintojen, kuten terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen osalta. Hankintalainsäädännön tavoitteena on tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus sekä toimivat sisämarkkinat, joiden saavuttamiseksi hankinnat tulee toteuttaa markkinoita hyödyntäen tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävää avoimuutta noudattaen. Lisäksi lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä.



Hankintalakia sovelletaan julkisten viranomaisten ja muiden laissa hankintayksiköiksi määriteltävien tahojen suorittamiin tavara- ja palveluhankintoihin sekä rakennusurakoiden teettämiseen. Hankintalaki on yleislaki ja sen piirissä on EU-hankintailmoituksilla mitattuna noin 90 prosenttia kaikista EU-ilmoituksista. Loput kymmenen prosenttia lainsäädännön piiriin kuuluvista hankinnoista on erityisalojen hankintalain soveltamisen piirissä. Lain soveltamisala on sama kuin aiemmin voimassa olleen hankintalain soveltamisala.

Hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, eli ne koskevat varsinaista kilpailuttamisprosessia ja tulevat sovellettaviksi silloin, kun valtion tai kunnan viranomainen taikka muu hankintayksikkö päättää hankkia tavaroita, palveluita tai rakennusurakointia oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintalaki ei siten edellytä, että hankintayksikkö ulkoistaa hankinnan oman organisaationsa ulkopuolelle. Hankintayksikkö voi edelleen päättää toteuttaa hankinnan myös omana työnään oman organisaationsa puitteissa.

Hankintalaissa hankinnat jaetaan hankinnan ennakoidun arvon perusteella EU-kynnysarvot ylittäviin, kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin ja kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin eli ns. pienhankintoihin, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. 1.1.2008 alkaen EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 133 000 euroa, jos hankinnan tekee valtion keskushallintoviranomainen ja 206 000 euroa, jos hankinnan tekee muu hankintayksikkö. Rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa EU-kynnysarvo on kaikkien hankintayksiköiden osalta 5 150 000 euroa.

Kansalliset kynnysarvot ovat *tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa*. Kansallisen kynnysarvon alittavat ns. pienhankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Pienhankinnoissa hankintayksiköt voivat soveltaa haluamiaan menettelyjä.

Taulukko 1 Hankintalain kolmiportaisuus

<p>EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat 2008-2009</p> <p>206 000 € / tavarat ja palvelut 133 000 € (keskushallintoviranomaiset) 5,15 milj. € rakennusurakat</p>		<p>Direktiivien mukaiset kilpailuttamismenettelyt EU-laajuinen ilmoitusvelvoite Valitusoikeus markkinaoikeuteen</p>
<p>Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat</p> <p>15 000 € tavarat ja palvelut 50 000 € SOTE- ja eräät koulutuspalvelut 100 000 € rakennusurakat</p>		<p>Kilpailuttamisvelvoite, mutta menettelyt kevyempiä kuin EU-hankinnoissa Kansallinen ilmoitusvelvoite Valitusoikeus markkinaoikeuteen</p>
<p>Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat (alle 15 000/50 000/100 000)</p>		<p>Hankintalain soveltamisalan ulkopuolella Hankintayksiköiden omat säännöt Ei valitusoikeutta markkinaoikeuteen Kunnallinen oikaisuvaatimus mahdollinen</p>

Kynnysarvojen uuden sääntelyn lisäksi keskeisiä lainsäädännön uudistuksia oli, että hankintayksiköiden on ilmoitettava lakien soveltamisalaan kuuluvat hankintansa työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä sähköisessä ilmoitusjärjestelmässä (HILMA). Aiemman hankintalain mukaan oli riittävää, että hankintayksikkö lähetti EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa tarjouspyynnöt suoraan riittävälle määrälle valitsemiaan yrityksiä (useimmiten vähintään viidelle yritykselle). Lisäksi laeilla otettiin käyttöön uusina hankintamenettelyinä kilpailullinen neuvottelumenettely ja puitejärjestely. Kansallista sääntelyä täsmennettiin yhteisön jäsenmaita sitovan oikeuskäytännön tulkintojen mukaiseksi erityisesti sidosyüksikösääntelyn (in house) osalta.

1.5 Neuvonta ja koulutus

1.5.1 Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Suomen Kuntaliitto ry ovat vuodesta 2004 yhteisesti rahoittaneet julkisten hankintojen neuvontayksikköä, joka antaa hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvää neuvontaa. Neuvontayksikön tarkoituksena oli alun perin osaltaan toteuttaa yrittäjyyden politiikkaohjelmaan liittyviä päämääriä. Neuvontayksikkö palvelee hankintayksiköitä maksutta antamalla julkisia hankintoja ja erityisesti julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä koskevaa neuvontaa. Neuvontayksikkö ylläpitää Internet-sivustoja osoitteessa www.hankinnat.fi ja antaa neuvontaa puhelimitse ja sähköpostitse. Neuvontayksikön asiantuntijat toimivat kouluttajina ja ovat jäseninä tai heitä kuullaan asiantuntijoina erilaisissa työryhmissä ja tilaisuuksissa.

Vuonna 2007 voimaan tulleen uuden hankintalainsäädännön soveltamiskäytäntö hankintayksiköissä alkaa hiljalleen vakiintua. Tulevan oikeuskäytännön varaan jää kuitenkin useita kysymyksiä, joihin saataneen vastauksia tulevien vuosien aikana.

Neuvontatoiminnassa esille nousseina kysymyksinä voidaan erikseen mainita hankintalainsäädännön tulkintakysymykset kuntaliitostilanteissa liittyen olemassa olevien sopimusten käsittelyyn, hankintayksikön asettamat tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset sekä erityisalojen hankintalain. Suurin osa yhteydenotoista neuvontayksikköön tapahtuu puhelimitse. Neuvontayksikköön tulee puhelimitse päivittäin noin 30 yhteydenottoa. Sähköpostikyselyjä tuli 1.6.2007–31.5.2008 välisenä aikana 1330.

Julkisia hankintoja koskevaa materiaalia on jatkuvasti keskitetty sekä hankintayksiköiden, että yritysten käytettävissä oleville Internet -sivuille. Esimerkiksi hankintalainsäädännön tulkintaa ohjaavista keskeisimmistä yhteisön tuomioistuimen tapauksista on laadittu tiivistelmät, joista selviää ratkaisun ydinviesti. Sivuille on kerätty tietoa myös erityisistä teemoista, jotka nousevat esille hankintayksiköissä. Erityisinä teemoina voidaan mainita esimerkiksi ympäristönäkökohtien huomioiminen hankinnoissa ja julkisuuslainsäädännön soveltaminen hankintaprosessissa. Seuraavaksi sivuille lisätään tietoa eettisten näkökohtien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa. Vuonna 2007 neuvontayksikön ylläpitämällä sivustolla vierailtiin 44 164 kertaa. Ruotsinkielisellä sivustolla vierailtiin 1378 kertaa.

Neuvontayksikkö julkaisee myös sähköistä hankintaINFO -kirjettä, joka on tilattavissa neuvontayksikön kotisivuilta. HakintaINFOlla oli heinäkuussa 2008 n. 1970 tilaajaa. Ruotsinkielisellä UpphandlingsINFOlla oli tilaajia heinäkuussa 2008 n. 120.

Neuvontayksikön asiantuntijat ovat mahdollisuuksien mukaan mukana ns. kolmantena osapuolena tilaajia ja tarjoajia edustavien tahojen toimesta valmisteltavien hankintaohjeiden laadinnassa. Esimerkkinä mainittakoon elintarvikkeiden ja kuntien tilintarkastuspalvelujen hankintaohjeet.

Neuvontayksikössä työskentelee 4 asiantuntijaa ja lisäksi neuvontaan osallistuu osa-aikaisesti viisi Kuntaliiton asiantuntijaa eri aloilta. Osa-aikaisten asiantuntijoiden neuvonta ei sisälly aiemmin mainittuihin lukuihin. Erityissectoreilla, kuten kuljetuspalveluissa, rakentamisessa ja jätehuollossa heidän panoksensa on kuitenkin merkittävä.

Työ- ja elinkeinoministeriö päättää vuosittain erikseen neuvontatoimintaan myönnettävästä rahoituksesta. Vuodelle 2008 työ- ja elinkeinoministeriö myönsi neuvontatoimintaan yleisavustuksena rahoitusta 250 000 euroa, mikä merkitsi tuntuvaa rahoituksen leikkausta. Vuoden 2009 talousarvioehdotuksen mukaan valtion rahoitus pysyisi vuoden 2008 tasolla. Suomen Kuntaliitto rahoittaa puolet neuvontatoiminnan kuluista.

Yhteydenotoista noin 90 prosenttia tulee hankintayksiköiltä ja noin 10 prosenttia yrityksiltä ja yrittäjiltä. Hankintayksiköistä noin 70 prosenttia on kuntia, 20 prosenttia valtion hankintayksiköitä ja 10 prosenttia seurakuntia.

Neuvonnan vaikutus

Neuvontatoiminta kohdistuu pääasiassa hankintayksiköihin. Hankintayksiköt johtavat ja ohjaavat koko hankintaprosessia, joten hankintayksiköiden neuvonta ja niiden osaamisen kehittäminen koituu sekä hankkijoiden että tarjoajien eduksi. Neuvontatoiminnalla voidaan ehkäistä virheellisiä ratkaisuja ja parhaimmassa tapauksessa oikeudenkäyntejä ja hankintojen viivästymisiä. Neuvontatoiminta on todennäköisesti merkittävin tuki hankkijoille pienissä hankintayksiköissä, joissa ei ole keskitettyä tai ammattimaista hankintatointa.

Yrittäjien lausunnoissa tuli esille, että neuvontayksikön palveluja pidetään laadukkaina ja hyödyllisinä.

Todennäköisesti merkittävimmän jäljen neuvontatoiminta jättää auttamalla osaltaan hankintayksiköiden vakiintuneiden toimintatapojen syntymisessä. Yhtä lailla on mahdollista ehkäistä huonojen toimintatapojen leviämistä tai syntymistä.

Käytännössä laadukas neuvontatoiminta edellyttää kykyä arvioida asiaa sekä hankintayksikön että tarjoajan näkökulmasta. Tämän ominaisuuden kehittäminen edellyttää välttämättä palautteen saamista myös tarjoajilta.

Talousvaliokunta toi lausunnossaan esille tarpeen laatia hankintakäsikirja. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Julkisten hankintojen neuvontayksikön Internet-sivut toimivat käsikirjan sähköisenä versiona. Työ- ja elinkeinoministeriön Internet-sivuille on koottu laaja-alaisesti tietoa lainsäädännöstä sekä eri tahojen tuottamia hankintaohjeistuksia kuten ympäristönäkökulmien huomioonottamisesta. Julkisten hankintojen neuvontayksikön Internet-sivut sisältävät keskeisiä tuomioistuinratkaisuja, soveltamisohjeita ja yleisiä mallitarjouksia. Kaikki markkinaoikeuden antamat ratkaisut ovat saatavissa perusteluineen markkinaoikeuden sivuilta tai Finlex -tietokannasta. Lisäksi eri toimijat ovat tehneet hankintakäsikirjoja kuten Valtion hankintakäsikirja, Kuntien yleiset hankintaohjeet 2007 ja seurakuntien hankintaohjeet. Hankinnoista ja uudesta lainsäädännöstä on julkaistu myös laajasti kirjallisuutta.

1.5.2 Koulutuskierueet ja tiedottaminen

Keväällä 2007 eli ennen lain voimaantuloa järjestettiin hankintalaki-koulutuskierue, jossa silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön, julkisten hankintojen neuvontayksikön ja elinkeinoelämän edustajat (Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari ja Elinkeinoelämän Keskusliitto) kouluttivat hankintayksiköitä ja tuottajia. Koulutustilaisuuksia järjestettiin ympäri Suomea noin kymmenellä paikkakunnalla. Maksuttomiin koulutustilaisuuksiin osallistui noin 1 000 osallistujaa. Koulutusta järjestettiin myös ruotsinkielellä.

Syksyllä 2008 järjestettiin erillinen HILMA-koulutuskierue, jossa annettiin maksutonta koulutusta hankintailmoitusten tekijöille. Koulutuksen tarkoituksena oli helpottaa hankintailmoituksen täyttämistä ja tehdä palvelu tutuksi kattavan opastuksen avulla. Koulutuksen järjesti työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä Edita Publishing Oy:n ja Julkisten hankintojen neuvontayksikön kanssa. Koulutusta järjestettiin kahdeksalla paikkakunnalla ja tilaisuuksiin osallistui noin 800 henkilöä.

Koulutustilaisuuksien lisäksi ministeriön hankintalainsäädännöstä vastaavat virkamiehet ja neuvontayksikön asiantuntijat ovat luennoineet eri organisaatioiden järjestämissä koulutustilaisuuksissa.

1.6 Julkinen hankintatoimi ja hankintailmoitukset

1.6.1 Tilastot

Euroopan unionin tilastolähteiden mukaan Suomen julkisten hankintojen vuotuinen arvo oli vuonna 2006 27,14 miljardia euroa. Luku perustuu jäsenmaiden tilastoviranomaisten kansantalouden tilinpidosta saataviin tietoihin. Tähän määrään sisältyvät kaikki julkisen sektorin ulkoiset hankinnat siitä riippumatta, onko hankinnat kilpailutettava julkisia hankintoja sääntelevien säännösten mukaisesti. Kokonaisluvussa ovat mukana muun muassa maa- vesialueiden hankinnat, ulkoiset vuokramenot, osakkeet ja osuudet, puolustukseen liittyvät ja muut salaiset hankinnat, pienhankinnat ja sisäiset hankinnat, joita hankintalainsäädäntö ei koske. Voidaan arvioida, että kokonaisarvosta vajaa puolet kuuluisi hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin

Valtion hankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2007 yhteensä 4,51 miljardia euroa, josta tavara- ja palveluhankintojen osuus oli yhteensä noin 0,96 miljardia euroa ja palveluhankintojen osuus yhteensä noin 2,18 miljardia euroa. Merkittävä osuus valtion hankintojen kokonaisarvosta koostuu toimitilavuokrista ja puolustushankinnoista, jotka eivät kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Hankintojen osuus valtion talousarvion menoista on noin 12 prosenttia. Hankintojen arvo on 2000-luvulla kasvanut vuosittain.

Kuntien hankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2006 noin 12,25 miljardia euroa. Hankintojen arvoon sisältyy vuokria sekä maa- ja vesialueiden hankintoja. Kuntien tavara- ja palveluhankintojen arvo oli 8,5 miljardia euroa. Palveluhankinnoista sosiaali- ja terveystoimeen kohdistui 1.391 miljoonaa euroa, opetus- ja kulttuuritoimeen 443 miljoonaa euroa ja yhdyskuntapalveluihin 135 miljoonaa euroa. Kuntien käyttö- ja investointimenojen arvo vuonna 2006 oli 32,92 miljardia euroa, josta hankintojen osuus oli noin 37 prosenttia. Myös kuntien hankintojen arvo on viime vuosina kasvanut tasaisesti.

Hankintalaki koskee myös *seurakuntien ja seurakuntayhtymien* hankintoja. Näiden tavara- ja palveluhankinnat olivat vuonna 2007 noin 300 miljoonaa euroa ja rakennusurakat yli 100 miljoonaa euroa.

Hankintojen tilastointia vaikeuttaa osaltaan se, että julkisen hallinnon toimintoja ei keskitetysti tilastoida hankintalainsäädännön näkökulmasta, ja yhtenäisten tietojen saaminen muun muassa termien vastaamattomuuden vuoksi on vaikeaa. Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii kehittämään hankintatilastoja. Myös EU-tasolla hankintojen tilastointiin on kiinnitetty huomiota.

1.6.2 Hankintojen keskittäminen

Valtion hankintatoimen keskittäminen

Hankintalain 11 §:n mukaan hankinnat voidaan tehdä myös yhteishankintayksikköä käyttäen. Valtiontalouden kehyksiä vuosille 2006–2009 koskevassa valtioneuvoston päätöksessä edellytetään hankintatoimen uudelleenorganisointia ja kustannussäästöjen toteuttamista. Toimintatapojen uudistamiseksi muutettiin talousarviolakia hankintojen keskittämiseksi valtionhallinnossa. Valtion talousarviolain piirissä olevat valtion virastot ja laitokset veloitettiin tekemään keskitetysti kilpailutettuja hankintoja valtion talousarviolain 22 a §:n ja siihen perustuvien säädösten perusteella. Valtionhallinnon keskitettyjen kilpailutusten toteuttajana yhteishankintayksikkö Hansel Oy:llä on keskeinen asema ja tehtävä.

Hansel Oy:n kilpailuttamien sopimusten käyttö on lisääntynyt tasaisesti vuodesta 2004 alkaen nykymuotoisen toiminnan vakiinnuttua. Vuonna 2007 yhtiön kilpailuttamien sopimusten kautta tehtyjen hankintojen arvo oli noin 372 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 yhtiön sopimuksia käyttäen tehtyjen hankintojen arvo oli 281 miljoonaa euroa, vuonna 2005 noin 211 miljoonaa euroa ja vuonna 2004 noin 153 miljoonaa euroa. Hansel Oy:n sopimusten käyttö eri hallinnonaloilla vuonna 2007 oli keskimäärin noin 40 prosenttia. Suurimpia asiakkaita ovat puolustusministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloilla toimivat virastot ja laitokset.

Valtiontalouden tarkastusviraston Hansel Oy:tä koskevan jälkiseurantaraportin (10.6.2008; 44/54/02 Tarkastuskertomus 73/2004) mukaan ”Hankintojen kilpailutusta keskittämällä ja päällekkäistä hankintatoimea vähentämällä on saavutettu useita hankintatoimen tehostamisen ja tuottavuuden lisäämiseen liittyviä tavoitteita. Hansel Oy:n toteuttamilla yhteishankinnoilla on saavutettu parempia hinta- ja muita ehtoja sekä parannettu valtion asemaa ostajana ja sopijakumppanina. Yhteishankinnoilla on voitu edistää valtion virastojen ja laitosten laitekantojen ja muiden hankintojen yhtenäistämistarpeita. Hankintojen keskittämällä on myös voitu vähentää hankinnoista johtuvia hallinnollisia kustannuksia, edistää entistä am-

mattimaisempaa hankintatoimintaa ja vapauttaa hankintatoimeen sitoutuneita resursseja virastojen ja laitosten ydintoimintoihin”.

Kuntien hankintatoimen keskittäminen

Kuntien hankintatoimen viimeaikaisin kehitystoimenpide on kuntasektorin yhteishankintayksikön perustaminen. Suomen Kuntaliitto ry:n omistama yhteishankintayksikkö KL–Kuntahankinnat Oy on aloittanut toimintansa syksyllä 2008. Yhtiön toiminta-ajatus ja tehtävät vastaavat Hansel Oy:n tehtäviä ja toiminta-ajatusta. Yhtiön tavoitteena on suuremman volyymin tai tehokkaamman prosessin kautta saada aikaan kustannussäästöjä sekä vähentää hankintojen edellyttämää työtä. Yhtiö tulee keskittymään sellaisiin kategorioihin, joissa paikallisilla tai alueellisilla yksiköillä ei ole riittävän vahvaa neuvotteluasemaa.

Lisäksi on toiminnassa useita seudullisia hankintakeskitymiä eri puolilla Suomea kuten Kuopion HALO (hankinta- ja logistiikka), Etelä-Karjalan hankintapalvelut (Lappeenranta) ja Seutukeskus Oy Häme. Niiden merkitys kuntien hankintatoimessa on huomattava. Seudulliset yksiköt keräävät usein yhteen keskuskunnan toimesta ympäristön pienten kuntien tietyt hankinnat.

Muu hankintayhteistyö

Hankintayksiköt ovat tehneet yhteishankintoja käyttäen myös muita sisällöltään vaihtelevia järjestelyjä kuten toimeksiantohankintoja, jolloin hankinnan toteuttaa hankintayksikön puolesta toinen yksikkö. Tämä edellyttää valtuutusta siltä hankintayksiköltä, jonka puolesta toimitaan. Toimeksiantaja on kuitenkin viime kädessä vastuussa hankinnan kilpailuttamisesta. Hankintoja on toteutettu yhteishankintoina myös siten, että yksi hankintayksikkö on siirtänyt toiselle hankintayksikölle asiaan liittyvän toimivallan esimerkiksi kuntalain (365/1995) 76 §:n mukaisesti. Hankintayksiköt ovat lisäksi valmistelleet ja toteuttaneet hankintoja erilaisin epävirallisoin yhteistyön muotoin. Laissa sääntelemättömien yhteishankintojen toteuttamiseen voi liittyä hankintayksiköiden välisten suhteiden järjestämiseen, päätöksentekoon ja vastuuasioihin liittyviä kysymyksiä sekä sopimusoikeudellisia kysymyksiä.

1.6.3 Hankintojen ilmoitusjärjestelmä HILMA

HILMA (www.hankintailmoitukset.fi) on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Yritykset puolestaan saavat HILMAsta reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenetelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista.

Hankintojen ilmoitusjärjestelmän kautta saadaan aikaisempaa kattavampia ja yksilöityjä tilastoja, mutta myös näissä tilastoissa, erityisesti EU-hankintojen osalta, on puutteita ja päällekkäisyyttä. HILMAssa on käytössä yksi kansallinen hankintailmoitus, jolla ilmoitetaan kaikki kansalliset hankinnat.

EU-ilmoitukset on vahvistettu komission asetuksella ja niitä on yhteensä 13 erilaista ilmoituslomaketta. Näistä HILMAssa täytetään viisi ilmoitustyyppiä (ennakkoilmoitus, EU-hankintailmoitus, EU-hankintailmoitus erityisaloilla, jälki-ilmoitus, jälki-ilmoitus erityisaloilla). HILMAsta nämä ilmoitukset toimitetaan sähköisesti julkaistaviksi EU-laajuisesti. Samasta EU-hankinnasta ilmoitetaan hankintamenettelyn eri vaiheissa usealla eri lomakkeella, ja hankintasopimukset ovat usein kestoltaan monivuotisia, joten täsmällistä arvon kohdistumista tiettyyn vuoteen ei voida määrittää.

Hankintalaki velvoittaa ilmoittamaan kaikista kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista sähköisessä ilmoitusjärjestelmässä. Järjestelmässä julkaistiin uuden lain voimaantulon jälkeen ensimmäisenä vuonna eli 1.6.2007–31.5.2008 yhteensä 17 670 hankintailmoitusta. Näistä oli kansallisia hankintoja koskevia ilmoituksia 12 670 kappaletta ja ilmoitettujen hankintojen ennakoitu arvo ylitti 4,37 miljardia euroa. On huomattava, että ennakoitu arvo on arvio hankinnan arvosta ilmoitushetkellä, ja toteutunut hankintasopimuksen arvo ei ole sama.

EU-hankintailmoituksia (ml. erityisalat) julkaistiin noin 2 500 kappaletta ja näiden hankintojen ennakoitu arvo oli noin 2,9 miljardia euroa. Tosin ennakoitu arvo oli ilmoitettu vain noin 36 prosentissa ilmoituksia. EU-hankintailmoitusten lisäksi HILMAssa julkaistiin jälki-ilmoituksia (EU) noin 2000 kappaletta ja EU-ennakoilmoituksia noin 400 kappaletta.

Taulukko 2 Kansallisella hankintailmoituksella ja EU-hankintailmoituksilla julkaistut hankinnat 1.6.2007–31.5.2008

<i>Hankinnat hankintalajeittain</i>	<i>Määrä (kpl)</i>	<i>Arvo (€)</i>	<i>Hintatieto ilmoitettu</i>
<i>Tavarat</i>			
- kansallinen hankintailmoitus	5113	348 100 649	99,77 %
- EU-hankintailmoitukset (sis. myös erityisalat)	1159	910 047 682	38,40 %
<i>Palvelut</i>			
- kansallinen hankintailmoitus	4372	1 542 554 658	99,62 %
- EU-hankintailmoitukset (sis. myös erityisalat)	1148	1 131 126 826	40,59 %
<i>Rakennusurakat</i>			
- kansallinen hankintailmoitus	2949	2 443 201 792	99,36 %
- EU-hankintailmoitukset (sis. myös erityisalat)	244	898 720 000	45,08 %
<i>Muut hankinnat¹</i>			
- kansallinen hankintailmoitus	236	37 382 058	97,44 %

¹ Kansalliset suunnittelukilpailut, käyttöoikeusurakat ja palveluiden käyttöoikeussopimukset.

- HILMA on keskitetty, maksuton, sähköinen työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä hankintailmoitusjärjestelmä.
- Valtion virastot ja laitokset on veloitettu tekemään keskitetysti kilpailutettuja hankintoja Hansel Oy:n kautta. Vuonna 2007 Hanselin kilpailuttamien sopimusten kautta tehtyjen hankintojen arvo oli noin 372 miljoonaa euroa. Hansel sopimusten käyttö eri hallinnonaloilla vuonna 2007 oli keskimäärin noin 40 prosenttia. Hankintojen keskittämällä on saavutettu hinta- ja muita etuja sekä voitu myös vähentää hankinnoista johtuvia hallinnollisia kustannuksia, edistää entistä ammattimaisempaa hankintatoimintaa ja vapauttaa hankintatoimeen sitoutuneita resursseja virastojen ja laitojen ydintoimintoihin.
- Kuntien hankintoja hoidetaan myös seudullisten hankintakeskittymien kautta sekä KL-Kuntahankinnat Oy:n kautta.
- Vuoden aikana HILMAssa julkaistiin noin 17 000 hankintailmoitusta.
 - Kansallisia hankintailmoituksia noin 12 000 ja näiden hankintojen ennakoitu arvo ylitti 4,37 miljardia euroa.
 - EU-hankintailmoituksia oli noin 2500 kappaletta ja niiden ennakoitu arvo oli noin 2,9 miljardia euroa tosin ennakoitu arvo oli ilmoitettu vain noin 36 prosentissa ilmoituksia.
 - Tehdyistä EU-hankintasopimuksista ilmoitettiin jälki-ilmoituksilla noin 2000 tapauksessa ja EU-ennakkoilmoituksia tehtiin noin 400 kappaletta.

2 Keskeisiä vaikutuksia

2.1 Avoimuuden lisääntyminen

Hankintalakiuudistuksen yhteydessä hankintoja koskeva pakollinen ilmoitusmenettely ulotettiin kansallisiin hankintalain soveltamisalaan kuuluviin hankintoihin. Ilmoitusvelvoitteen laajentaminen kansallisiin hankintoihin oli välttämätöntä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön vuoksi. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on taata avoimuusperiaatteen toteutuminen tarjouskilpailuissa. Julkisten hankintojen avoimuusperiaate on johdettu EY:n perustamissopimuksen syrjimättömyysperiaatteesta.

Selonteon valmistelua varten toteutetussa kyselyssä hankintayksiköt katsoivat avoimuuden lisääntyneen uuden hankintalain myötä. Aikaisemman vähäisen ilmoittelun koettiin vähentävän hallinnon avoimuutta ja horjuttavan uskoa julkisten hankintojen tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun. Hankintalain valmistelun yhteydessä tiedon puutteen nähtiin myös vähentäneen kiinnostusta tarjota julkiselle sektorille sekä estäneen yrityksiä osallistumasta tarjouskilpailuihin.² Ilmoitusvelvollisuus on olennaisesti lisännyt julkisten hankintojen avoimuutta, mikä on mahdollistanut sen, että suurempi joukko yrityksiä on päässyt tarjoamaan julkiselle sektorille.

Hankintojen avoimuus on lisääntynyt merkittävästi uuden hankintalain myötä aiempaan ilmoituskäytäntöön verrattuna. HILMA -hankintailmoitusjärjestelmässä on lainvoimaatuloista lähtien täytynyt ilmoittaa kaikista yli 15 000 euron arvoisista tavara- ja palveluhankinnoista ja yli 100 000 euron urakoista sekä yli 50 000 euron sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoista. Kansallisia hankintoja koskevia ilmoituksia julkaistiin 12 670 kappaletta, mikä kertoo selkeästä noususta aiempaan ilmoitusmenettelyyn nähden. Aikaisemmin kansallisia ilmoituksia julkaistiin noin 2000 kappaletta vuodessa.

Hankinnoista tiedottamisen puute on ollut aikaisemmin suurin ongelma pk-yritysten pääsylle julkisten hankintojen markkinoille. Ilmoittamisvelvollisuuden myötä hankintojen avoimuus ja tiedonsaanti ovat parantuneet huomattavasti. Ilmoitusvelvollisuuden oletettiin mahdollistavan yrityksille hyödykkeiden aktiivisen tarjonnan koko maassa.³

Kyselyiden mukaan hankintayksiköt pitivät keskitettyä sähköistä ilmoituskanavaa toimivana ratkaisuna. Hankintayksiköt katsoivat, että HILMAssa julkaistun ilmoituksen myötä ne ovat saaneet tarjouksia laajemmalta joukolta toimittajia. Toisaalta keskeisenä ongelmana tuli esille toimittajien heikko tietämys ilmoituskanavasta.

Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen Työn Liiton tekemän kyselyn mukaan 60 prosenttia kyselyyn vastanneista yrityksistä ei tuntenut ilmoitusjärjestelmää. Keskitetty ilmoituskanava vaatii toisaalta toimittajilta entistä enemmän omatoimisuutta, kun hankintayksikkö ei enää lähetä tarjouspyyntöä suoraan toimittajalle, vaan liiketoimintamahdollisuuksia julkisella sektorilla on etsittävä itse aktiivisesti. Nähtävästi on myös sektorikohtaisia eroja, sillä esimerkiksi rakennusalalla yritykset kokevat pääosin HILMA -järjestelmän myönteisenä.

Ilmoitusjärjestelmässä erilaisia hakupalveluita tarjoavien yritysten määrä on lisääntynyt, eli yritysten ei välttämättä tarvitse itse aktiivisesti etsiä hankintailmoituksia toimialaltaan vaan lisäarvopalvelun tarjoajat tarjoavat niitä.

² HE 50/2006 vp., s. 29.

³ HE 50/2006 vp., s. 30.

Avoimuuden lisääntyminen voi osaltaan korreloida tarjoajien määrän kasvamista. Selontekoa varten suoritetussa kyselyssä puolet vastanneista hankintayksiköistä katsoi, että uuden hankintalainsäädännön myötä tarjoajien määrä on kasvanut, kun taas kolmannes ei ollut havainnut tarjoajien määrän lisääntymistä. Tarjonta ei ollut kuitenkaan merkittävästi monipuolistunut.

Yritykset näkivät hankintojen avoimuuden lisääntymisen myönteisenä. Yritysten mukaan kilpailuttamiseen turvaudutaan useammin, tarjouskilpailut ovat tulleet julkisemmiksi ja tätä myöten tarjoajilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin. Avoimuus edistää myös hankintayksiköiden markkinatuntemusta.

Pienhankintoja ilmoitettiin HILMAssa vapaaehtoisesti 1 200 kansallisella hankintailmoituksella, joiden arvo vastasi noin 136 miljoonaa euroa. Vastanneista hankintayksiköistä noin kolmannes käytti HILMAa pienhankintojen ilmoituskanavana. Tämän katsottiin jossain määrin jäykistävän hankintamenettelyä, mutta toisaalta tarjoavan enemmän tietoisuutta ja lisäävän toimittajien osallistumista myös pienhankintojen kilpailutuksiin. Yritykset toivoivat hankintayksiköiltä lisää avoimuutta pienhankintojen osalta. Valtaosa yrittäjistä toivoi, että pienhankinnat kilpailutettaisiin avoimessa menettelyssä tai että tarjousta pyydetäisiin edes valikoidulta yrittäjäjoukolta. Lähes 40 prosenttia vastanneista yrittäjistä katsoi, että kunnat tilaavat pienhankinnat pääsääntöisesti samoilta toimittajilta kuin lain soveltamisalaan kuuluvat hankintansa.

- Hankintojen avoimuus on lisääntynyt merkittävästi uuden hankintalain myötä aiempaan ilmoituskäytäntöön verrattuna. Hankintayksiköt ja yrityssektori pitävät keskitettyä HILMA –ilmoitusjärjestelmää toimivana.
- Hankinnoista tiedottamisen puute on ollut aikaisemmin suurin ongelma pk-yritysten pääsyyllä julkisten hankintojen markkinoille. Nyt keskitetty ilmoitusjärjestelmä on ollut hyvä ratkaisu hankintojen avoimuuden lisäämiseksi. Ongelmana on kuitenkin se, ettei yrityssektori tunne riittävästi järjestelmää.
- Avoimuuden lisääntyminen on lisännyt myös tarjoajien määrän kasvamista.
- Avoimuus edistää hankintayksiköiden markkinatuntemusta sekä yritysten mahdollisuutta tarjota palveluitaan ja tuotteitaan julkiselle sektorille.

2.2 Vaikutukset hankintamenettelyyn

Uudessa hankintalaissa hankintaprosessin eri osa-alueet on säännelty ja kuvattu yksityiskohtaisesti. Laissa on säännelty aiempaa tarkemmin tarjouspyynnön sisältöön liittyvistä seikoista, ehdokkaiden ja tarjoajien kelpoisuuden arvioinnista, tarjousten valinnasta ja hankintapäätöksen teosta sekä tiedottamisesta. Aikaisempaa täsmällisemmällä säännöksillä pyrittiin luomaan selkeämmät puitteet hankintaprosessille ja parantamaan tarjouspyyntöjen laatua sekä vähentämään tulkintaongelmia. Hankintalaissa säädetään esimerkiksi, että tarjouspyynnössä on ilmoitettava siitä, minkälaista luottokelpoisuutta tai minkälaisia resursseja hankintayksikkö vaatii tarjoajalta. Hankintayksikkö voi kuitenkin itse edelleen päättää mitä asiakirjoja tai näyttöä luottokelpoisuuden toteamiseksi vaaditaan tai minkälaisia välineitä, kalustoa tai muita resursseja tarjoajalta kulloisessakin hankinnassa vaaditaan. Laissa säädetään siten vain siitä, miten vaatimukset on etukäteen ilmoitettava asiakirjoissa, ei siitä, mitä nämä laatu – tai muut vaatimukset voivat yksittäisessä hankinnassa olla.

Suoritetussa kyselyssä hankintayksiköt katsoivat, että tarjousten vertailtavuus oli parantunut uuden lain myötä. Hankintaprosessin tarkempi sääntely on kannustanut parempaan hankintatapaan, kuten käyttämään täsmällisesti määriteltyjä vertailuperusteita, jolloin tarjousten vertailtavuus on parantunut.

Hankintayksiköt katsoivat vastauksissaan, että uusi laki on selkeyttänyt kilpailuttamista prosessina, mutta ei ehkä yksinkertaistanut sitä tiukkojen muotomääräysten vuoksi. Yritykset kokivat hankintaprosessin kuitenkin monimutkaiseksi. Yritykset uskoivat hankintamenettelyjen selkiytyvän kun tilaaja- ja tuottajaosapuolet hallitsevat prosessin paremmin.

Hankintalaki ei välttämättä ole antanut välineitä kilpailuttamisprosessin yksinkertaistamiseen. Esimerkiksi uusi kilpailullinen neuvottelumenettely antaa toisaalta joustomahdollisuuksia, mutta se on prosessina monivaiheisempi ja edellyttää useampia päätösvaiheita. Eri-tyisesti rakennusosalalla neuvottelumenettelyissä nähtiin potentiaalia, kun kyseessä on laaja ja monimutkainen urakka, jossa sisältöä kehitetään hankinnan kuluessa. Rakennusosalalla toivotiinkin uusien menettelyjen rohkeampaa käyttöä.

Hankintaprosessin yksityiskohtaisella kuvaamisella pyrittiin luomaan ennustettavimmat ja selkeämmät puitteet hankintaprosessille, jolloin varjopuoleksi on syntynyt prosessin monimutkaistuminen. Käsitys hankintaprosessin monimutkaistumisesta voi olla sidoksissa itse kilpailuttamisen käyttöönottoon ja uuden lain lyhyeen voimassaoloon, esimerkiksi avoimen menettelyn käyttöön ei sinänsä tullut laissa uudistuksia. Eri syistä johtuvia vaikutuksia olisi helpompaa arvioida, kun säännökset ja uudet hankintakäytännöt on omaksuttu laajemmin, ja tila on vakiintunut.

Palveluntuottajat kokivat palvelun tarjoamisen byrokratisoituneen, ja katsoivat, että palvelun ostamisesta on tullut enemmän kaavamaista. Toisaalta muotomääräisyyttä ei kaikissa asioissa nähty ongelmana. Tekniset muotomääräykset saattoivat nousta byrokraattisuuden johdosta hallitsemampaan asemaan kuin itse tuotettava palvelu.

Hankintalainsäädännön yhtenä vaikutuksena ovat olleet pitkittyneet hankintaprosessit. Tämän toivat esille hankintayksiköt sekä yritykset. Prosessien pitkittymisen tarkkoja syitä ei ole kuitenkaan voitu vielä tässä vaiheessa tarkemmin arvioida. Palveluntuottajat ja hankintayksiköt toivat esille tarjouskilpailujen lisääntyneen työmäärän.

Yrityssektorilla katsottiin uuden hankintalain parantaneen hankintapäätösten sisältöä. Yritykset pitivät hyvänä parannuksena sitä, että perusteluista selviää palveluntuottajan asema suhteessa muihin tarjoajiin.

- Uudessa hankintalaissa hankintaprosessin eri osa-alueet on säännelty ja kuvattu yksityiskohtaisesti. Hankintayksiköt katsoivat että, tarjousten vertailtavuus oli parantunut uuden lain myötä. Hankintaprosessin tarkempi sääntely on kannustanut parempaan hankintatapaan, kuten käyttämään täsmällisesti määriteltyjä vertailuperusteita, jolloin tarjousten vertailtavuus on parantunut.
- Hankintayksiköt katsoivat, että vaikka uusi laki onkin selkeyttänyt kilpailuttamista prosessina, se ei ole yksinkertaistanut sitä tiukkojen muotomääräysten vuoksi. Myös yritykset kokivat hankintaprosessin monimutkaiseksi.
- Palveluntuottajat kokivat palvelun tarjoamisen byrokratisoituneen ja tehneen palvelun ostamisesta kaavamaista. Tekniset muotomääräykset saattoivat nousta byrokraattisuuden johdosta hallitsemampaan asemaan kuin itse tuotettava palvelu.
- Hankintalain vaikutuksesta hankintaprosessit ovat pitkittyneet niin hankintayksiköiden kuin yritysten näkemysten mukaan.
- Yrityssektorilla katsottiin uuden hankintalain parantaneen hankintapäätösten sisältöä.

2.3 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Julkisten hankintojen tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Hankintalakiuudistuksen merkittävimmät taloudellisiin vaikutuksiin liittyvät tekijät olivat kansallisten kynnysarvojen ja ilmoittamisvelvollisuuden sääntely.

Hankintayksiköiden vastauksista ei voida tehdä selkeää johtopäätöstä, onko kilpailuttaminen tuonut kustannussäästöjä. Kyselyn vastauksista 35 prosenttia hankintayksiköistä katsoi, että kustannussäästöjä oli syntynyt ja 40 prosenttia katsoi, ettei niitä ollut syntynyt. Hankintayksiköistä 25 prosenttia ei osannut ottaa kantaa. Hankinnan kilpailuttamiseen voi liittyä monia eri kustannustekijöitä, kuten kilpailutuksen järjestämiskulut, laadun varmistamisesta syntyvät kulut ja koordinointi muun toiminnan kanssa. Omassa tuotannossa on myös hallintokustannuksia, joita ei aina huomioida palveluluita ulkoistettaessa ja verrattaessa ostopalvelua kunnan omaan tuotantoon.

Ongelmalliseksi sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisessa nähtiin kustannusten nousu niin itse palvelun osalta kuin myös kilpailuttamiskulujen osalta. Hankintayksiköiden vastauksissa tuli esille, että kilpailuttamiskustannukset ovat saattaneet nousta jopa 15 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Myös yrityssectorilla hallintokustannukset ovat nousseet. Osin kustannusten nousu johtuu hinnoitteluosaamisen puutteesta ja yrityksiä varmuusmarginaalien kasvusta. Hankintayksiköt ovat esimerkiksi pyrkineet varmistamaan ostettavan palvelun laatua asettamalla laatutekijöille korkeita painoarvoja. Tarjoajat puolestaan ovat voineet ottaa uuteen palveluun tai tuotantotapaan liittyviä varauksia. Nämä tekijät ovat näkyneet myös hinnoittelussa. Kustannukset voivat lisääntyä myös, kun palveluntuottajien tulee hankkia erilaisia todistuksia ja selvityksiä tarjouspyyntöjen liitteeksi hankintayksiköiden vaatimusten mukaisesti.

Hallinnollisia kustannuksia on syntynyt myös henkilöstöresurssien lisätarpeen myötä. Palveluntuottajat katsoivat, että esimerkiksi sopimusten ja hankinnan valmistelu ja hallinnointi vaativat henkilöstöresursseja. Palveluntuottajat katsoivat myös, että erilaiset kilpailutuskäytännöt vaativat perehtymistä ja valmistelua sekä kilpailutusmenettelyn että palvelun sisällön osalta. Hankintayksiköt toivat esille puolestaan henkilöstöresurssien lisätarpeen hankintojen toteuttamiseksi.

Palveluntarjoajat toivat esille myös sen, että he kokevat hankintayksiköiden henkilökunnan olevan ajoittain ylikuormitettuja palvelemaan tarjousprosessin aikana. Osa palveluntarjoajista kaipaa hankintayksiköiltä neuvontaa ja vastauksia tulkinnanvaraisiin asioihin hankintaproessin kuluessa.

Hankintaproessin työläys ja hankintaan käytettävän ajan lisääntyminen ovat nostaneet hallinnollisia kustannuksia. Laadun ja kustannusten välinen jännite on kireä, sillä toisaalta hankintayksikön tulisi pyrkiä minimoimaan kustannukset, mutta toisaalta saavuttaa hyvä palvelujen laatutaso. Taloudellisuusnäkökulma ei voi olla korostumatta sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa, koska julkisen sektorin hankinnoissa on kyse julkisten varojen käytöstä, jolloin kustannuksille tulisi antaa riittävää painoarvoa tarjouksen valinnassa.

Hankintoja on keskitetty muun muassa kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Valtion keskushankintayksikkönä Hansel hoitaa valtion virastojen ja laitosten tavanomaiset hankinnat kustannustehokkaasti. Kunnat tekevät seudullista hankintayhteistyötä ja kuntapuolelle on perustettu yhteishankintayksikkö KL-Kuntahankinnat Oy. Lisäksi hankintayksiköt tekevät muunlaista hankintayhteistyötä, ja hankintoja toteutetaan entistä suurempina kokonaisuuksina. Kääntöpuolena voi olla hankintojen muodostuminen liian suuriksi esimerkiksi pienille ja keskisuurille yrityksille sekä ammatinharjoittajille.

- Julkisten hankintojen kilpailuttamisella pyritään tehostamaan julkisten varojen käyttöä. Kustannussäästöjä on saavuttu muun muassa hankintoja keskittämällä. Kääntöpuolena voi olla hankintojen muodostuminen liian suuriksi esimerkiksi pienille ja keskisuurille yrityksille sekä ammatinharjoittajille.
- Kilpailuttamisen vaikutusta kustannuksiin on vaikea selvittää. Hankintayksiköistä 35 prosenttia katsoi, että kustannussäästöjä oli syntynyt ja 40 prosenttia katsoi, ettei niitä ollut syntynyt. Hankintayksiköistä 25 prosenttia ei osannut ottaa kantaa.
- Hallinnolliset kustannukset ovat lisääntyneet jonkin verran kilpailuttamiseen tarvittavan henkilöstön lisätarpeen johdosta. Myös yritysten vastauksissa on havaittavissa samansuuntaisia kustannusnousuja.

2.4 Vaikutukset yrityksiin ja järjestöihin

Selontekoa varten toteutettiin kohdennettuja kyselyjä tarjoajia edustaville tahoille hankintalain toimivuudesta yleensä, kansallisista kynnysarvoista, ilmoitusjärjestelmästä, vaikutuksista hallintoon sekä kehittämisehdotuksista. Kyselyjä kohdistettiin yritysten, järjestöjen ja muiden tarjoaja-osapuolten edustajille. Ottaen huomioon, että sosiaali- ja terveyspalvelut ovat eduskunnan veloitteen mukaisesti selonteon keskeinen osa-alue, keskityttiin näkemysten kartoittamisessa sosiaali- ja terveyspalveluita tuottaviin tahoihin. Toimittajien näkemyksiä ei ole voitu kartoittaa kattavasti varsinkin lyhyessä valmisteluajassa, vaan selontekoon on pyritty saamaan otos erityyppisten tarjoajien näkemyksiä.

Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen Työn Liitto tekivät yhdessä selvityksen julkisista hankinnoista jäsenyrityksilleen (*yrityskysely*). Kysely lähetettiin yli 9 000 Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen Työn Liiton jäsenyritykselle, ja siihen vastasi 1 045 yritysten edustajaa. Toimialoista teollisuus ja varsinkin koulutus, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut sekä muut yhteiskunnalliset palvelut olivat vastaajajoukossa runsaasti edustettuina. Valtaosa niistä yrityksistä, joilla oli kokemusta julkisista hankinnoista, oli osallistunut kuntasektorin tarjouskilpailuihin.

Keskeisenä tuloksena kyselytutkimuksesta kävi ilmi, ettei yrityksistä puolella ollut kokemusta julkisista hankinnoista. Vastaajista 38 prosentilla ei ollut tarjottavaksi sopivia tuotteita tai palveluita, mutta yleisin syy hankintakokemusten puuttumiseen oli se, ettei yritykselle ollut osunut kohdalle kilpailutuksia tai niistä ei saatu tarpeeksi tietoa. Vain 10 prosenttia vastaajista kertoi, ettei ollut osallistunut julkisiin hankintaprosesseihin niiden byrokraattisuuden vuoksi.

Suomen Yrittäjät ja Finnvera Oyj tekevät yhteistyössä kaksi kertaa vuodessa pienen ja keskisuuren yritystoiminnan näkymiä kuvaavan Pk- yritysbarometrin. Syksyn 2008 barometri perustui noin 3800 yrityksen vastauksiin. Barometrissa oli erityinen julkisia hankintoja tarkasteleva osio.

Pk-yritysbarometrin mukaan 45 prosenttia vastanneista yrityksistä myy tavaroita tai palveluita kunnille. Pk- barometrissa esteinä kuntiin suuntautuvaan myyntiin pidettiin erityisesti virkamiesten suhtautumista, kuntien hankintaosaamisen tasoa ja hankintalain säännöksiä. Poliittista ilmapiiriä tai yksityisten tarjoajien osaamista ja puuttumista ei nähty teollisuudessa suurena esteenä, mutta koulutus-, terveydenhuolto ja sosiaali- sekä muissa yhteiskunnallisissa palveluissa ne koettiin suuremmaksi esteeksi.

Pk- barometrin mukaan kaikista pk- yrityksistä 70 prosenttia ei odota kuntiin suuntautuvan myynnin lisääntyvän seuraavan viiden vuoden aikana. Sen sijaan Suomalaisen Työn Liiton

ja Suomen Yrittäjien tekemässä kyselyssä kaikista vastaajista yli 40 prosenttia aikoo osallistua lähitulevaisuudessa julkisten hankintojen kilpailutuksiin.

Hankintayksiköiden vastauksissa esiintyi näkemyksiä, että pienten yritysten asema kilpailutamisessa on heikentynyt. Yhdeksi selittäväksi tekijäksi pk-yritysten heikkoon asemaan kilpailutuksissa voidaan nähdä pk-yritysten puutteellinen tuntemus keskitetystä maksuttomasta hankintojen HILMA- ilmoitusjärjestelmästä.

Elinkeinoelämän Keskusliiton jäsenjärjestöjen lausunnoissa tuotiin esille erityisesti hankintalain soveltamiseen ja käytännön hankintatoimeen liittyviä ongelmia. Kritiikki ei varsinaisesti kohdistunut itse hankintalakiin.

Kolmannelle sektorille kohdistetun järjestökyselyn vastausten mukaan järjestöistä 71 prosenttia ilmoitti tuottavansa palveluja ulkopuolisille tahoille, kuten kunnille, Kelalle tai muille julkisyhteisöille. Suuri osa järjestöistä tarjoaa palvelukokonaisuuksia, joilla ne pyrkivät laaja-alaisesti tukemaan jonkin erityisryhmän palvelujen ja avun tarvetta. Palveluja tuotetaan erilaisille väestöryhmille. Yli puolet vastanneista järjestöistä oli osallistunut julkisen tahon järjestämään kilpailutuksen. Kilpailuttamiseen osallistuneet järjestöt olivat menestyneet tarjouskilpailuissa melko hyvin.

Erikokoiset tuottajat ja hankintayksiköt

Erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen lausunnoissa tuli esille se, että palveluita julkiselle sektorille tarjoavat hyvin vaihtelevan kokoiset yritykset. Yksittäisille ammatinharjoittajille tarjoaminen julkiselle sektorille on raskasta siksi, että ammatinharjoittajalla ei ole erillistä henkilökuntaa hoitamaan kilpailutusta. Yrittäjät saattoivat katsoa, että oman substanssin lisäksi tarjouskilpailuun osallistuminen edellyttäisi juridista osaamista. Ammatinharjoittajille toivottiin pelkistettyä menettelyä, joka sisältäisi vähemmän byrokratiaa.

Yleisesti todettiin, että palveluntuottajien lähtökohdat osaamisessa, hankintalain tuntemuksessa ja mahdollisuuksissa osallistua kilpailutuksiin vaihtelevat palveluntuottajan koon perusteella. Myös kunnat ja muut hankintayksiköt ovat osaamistasoltaan ja hankintaresursseiltaan erilaisia.

Toimittajat toivat esille muun muassa sen, että hankintoja kilpailutetaan yhä isompina kokonaisuuksina, jolloin hankintayksikkö voi saada huomattavia kustannussäästöjä. Isoille toimijoille suuret kokonaisuudet ovat hyviä liiketoimintamahdollisuuksia. Toisaalta isot kokonaisuudet voivat karsia pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin. Tavarantoimittajien näkemyksen mukaan ongelmana on myös se, että tarjouspyynnöt voivat suosia tukkuliikkeitä, jolloin yhden toimialan tarjoajat eivät menesty kilpailussa.

Yritykset näkivät myönteisenä hankintalain vaikutuksena, että ostajien tarpeet tulevat paremmin yritysten tietoon, ja yritykset voivat kehittää omaa toimintaansa tämän pohjalta.

Vaikka hankintalain velvoitteet kohdistuvatkin viranomaistahoon, yritykset vastatessaan tarjouspyyntöihin joutuvat vastaamaan näihin velvoitteisiin. Erityisesti palvelualoilla toimivat yritykset näkivät tarjouspyyntöasiakirjat ja niiden liitteinä olevat standardit monimutkaisina, vaikeaselkoisina ja tulkinnanvaraisina. Hankintaprosessi voi olla palveluntuottajalle huomattava taloudellinen kuluerä.

Kilpailuttamiseen liittyvät ongelmat ovat järjestökentällä moninaiset. Järjestöt kokevat kilpailuttamiseen osallistumisen työläänä ja myös epävarmana prosessina. Pieni virhe vastauk-

nessa saattaa johtaa tarjouksen hylkäämiseen. Työlääksi koettiin myös muun muassa sopimuslomakkeiden ja laatustandardien vaihtelevuus eri kunnissa.

- Vaikka hankintalain veloitteet kohdistuvatkin viranomaistahoon, yritykset vastatessaan tarjouspyyntöihin joutuvat vastaamaan näihin velvoitteisiin.
- Pk- barometrin mukaan kaikista pk- yrityksistä 70 prosenttia ei odota kuntiin suuntautuvan myynnin lisääntyvän seuraavan viiden vuoden aikana. Sen sijaan yritys-kyselyn mukaan vastaajista yli 40 prosenttia aikoo osallistua lähitulevaisuudessa julkisten hankintojen kilpailutukseen.
- Hankintayksiköiden vastauksissa esiintyi näkemyksiä, että pienten yritysten asema kilpailuttamisessa on heikentynyt. Tämän arvioitiin johtuvan pk-yritysten puutteellisesta tuntemuksesta HILMAsta, jolloin yritykset eivät löydä avoimia julkisen sektorin tarjouspyyntöjä.
- Tarjouspyyntöihin vastaavat erikokoiset yritykset. Pienille yrityksille ja ammatinharjoittajille tarjoamista julkiselle sektorille pidettiin raskaana ja byrokraattisena.
- Suuret hankintakokonaisuudet voivat karsia pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin. Hankintayksiköiden tulisi mahdollistaa aiempaa enemmän osatarjoukset. PK- yritysten verkottumista tulisi edistää hankintojen yhteistarjousten tekemiseksi.

2.5 Oikeusturva

Lain soveltamista voidaan kuvata käytännössä oikeuskäytännön avulla, mikä julkisissa hankinta-asioissa tarkoittaisi markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Kiinnostavaa on se, kuinka usein tuomioistuinten ratkaisut perustuvat säännöksiin, jotka ovat uuden hankintalain uudistuksia aikaisempaan lakiin verrattuna. Markkinaoikeus on antanut noin 40 ratkaisua uuden hankintalain osalta.⁴ Reilussa neljäsosassa ratkaisuista oli kyse hakemuksen myöhästymisestä. Uuden hankintalain soveltamiseen liittyvänä kysymyksenä esille nousi ilmoitusvelvoite noin neljäsosassa tapauksista. Muita ratkaisuja annettiin koskien muun muassa tarjouspyynnön mukaisuutta, tarjousten vertailua ja hankintapäätöksen perustelemista. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on annettu vuoden 2008 alusta lokakuun loppuun yhdeksän. Niissä on ollut kyse hankintapäätöksen täytäntöönpanoa koskevasta asiasta.

Tarkastelujakson lyhyiden ja ratkaisujen vähyyden vuoksi oikeusturvavaikutuksia on vaikea arvioida. Jatkossa kun oikeuskäytäntöä syntyy enemmän, voi ratkaisukäytäntö muun ohella selventää laissa tai esitöissä ilmeneviä oikeusohjeita, selventää tulkintakysymyksiä ja kenties myös osoittaa aukkoja, joita lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyy.

Hankintalain tavoitteena oli vähentää markkinaoikeuden hakemusten määrää säätämällä täsmälliset kansalliset kynnysarvot, joiden alittavista hankinnoista ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Oikeuskäytännön perusteella on saatavissa tietoa siitä, onko valitusasioiden määrä kasvanut uuden lain voimaantulon jälkeen. Uusi laki ei ole olennaisesti vaikuttanut hakemusten määrään. Vuonna 2007 markkinaoikeus ratkaisi 449 lainkäyttöasiaa, joista 424 koski julkisia hankintoja (94 %). Vuonna 2007 markkinaoikeudessa julkisia hankintoja koskevissa asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 14,2 kuukautta. Markkinaoikeus antoi hankinta-asioissa 1.1.2008–30.9.2008 välillä 374 ratkaisua, kun jakson alussa vireillä oli 469 asiaa ja lisäksi 293 asiaa saapui markkinaoikeuteen.

⁴ Seurattu 1.1.2008–22.10.2008.

Vuonna 2007 hankinta-asioista tehtiin valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen 65 kappaletta. Vuonna 2007 jatkamuutoksenhakualttius markkinaoikeuden hallintolainkäyttöjärjestelmään kuuluvista päätöksistä (kilpailu-asiat, hankinnat, energiamarkkina-asiat) oli noin 14,4 prosenttia. Markkinaoikeuden päätöksistä muutettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2007 5,4 prosenttia.

Markkinaoikeuden käsittelemistä julkisia hankintoja koskevista oikeusriidoista noin 30 prosenttia koskee EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. EU-kynnysarvot ylittävien hankinta-asioiden suhteellinen määrä on pysynyt jokseenkin vakiintuneena markkinaoikeuden koko tähänastisen toiminta-ajan.⁵

Hankintoja koskevien valitusmenettelyjen uudistaminen

Hankintalain eduskuntakäsittelyn yhteydessä kiinnitettiin huomiota nykyisen oikeusturvajärjestelmän ongelmiin. Suurimpana epäkohtana pidettiin markkinaoikeuden hakemusmäärien kasvua ja käsittelyaikojen pitkittymistä. Myös pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa olevan kirjauksen mukaan markkinaoikeuden asemaa ja kilpailuosaamista vahvistetaan. Hallitusohjelman mukaan markkinaoikeuden asemaa ja tehtäviä arvioidaan muutoinkin kokonaisvaltaisesti.

Oikeusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö) asettivat 30.11.2007 asettaneet työryhmän (JUHO- työryhmä), jonka tehtävänä on valmistella ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamisesta.

JUHO- työryhmän on selvitettävä julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen uudistamistarpeet. Tavoitteena on, että oikeussuojakeinojen käyttöedellytykset ovat selkeitä ja että oikeussuojakeinot johtavat sisällöllisesti ja ajallisesti tehokkaaseen asioiden käsittelyyn hankintamenettelyyn osallistuvien oikeussuojan ja hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Oikeussuojadirektiivin mukaiset uudet oikeussuojakeinot tulee sopeuttaa kansalliseen oikeusjärjestykseen eri osapuolten oikeudet tehokkaasti ja tasaveroisesti huomioon ottavalla tavalla. Direktiivin sallimia sopeutuksia kansalliseen oikeusjärjestykseen on käytettävä oikeusvarmuutta turvaavalla tavalla.

Toimeksiannon mukaan JUHO- työryhmä on julkaissut 31.10.2008 periaatemietinnön, jossa tarkastellaan eri vaihtoehtoja hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamiseksi.

Oikeussuojadirektiivin keskeinen sisältö

Oikeussuojadirektiivin (2007/66/EY) keskeisenä tavoitteena on oikeussuojakeinojen tehostaminen ennen kuin hankintaa koskeva sopimus on tehty. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa hankinta on toteutettu suorahankintana ilman tarjouskilpailua. Yhteisön oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että jäsenvaltioissa on oltava käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot hankintayksiköiden päätöksiin siitä, kuuluuko hankinta direktiivien soveltamisalaan vai ei. Kansallisen muutoksenhakumenettelyn lisäksi komissio voi myös puuttua hankintadirektiivien vastaiseen yksittäiseen hankintamenettelyyn käyttämällä oikaisumenettelyä.

Oikeussuojadirektiivissä säädetään hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen välisestä odotusajasta. Jos hankintapäätöksestä valitetaan, valitus jatkaa odotusaikaa aina siihen saakka, kunnes muutoksenhakuviranomainen on päättänyt väliaikaistoimenpiteistä tai tehnyt asiaa

⁵ Tarkemmin asiasta Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:6), s. 5–8.

koskevan lopullisen päätöksen. Kansallisesti on mahdollista edellyttää, että muutosta on ensin haettava hankintayksiköltä niin sanotulla itseoikaisulla.

Oikeussuojadirektiivillä lisätään suora hankintojen avoimuutta suorahankintaa koskevan etukäteisilmoituksen julkaisemisella. Oikeussuojakeinoja tehostetaan myös siten, että kansallisen muutoksenhakuviranomaisen on pääsääntöisesti todettava hankintasopimus pätemättömäksi, jos hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan tai rikkonut vakavasti odotusaikasaantelyä vastaan. Direktiivissä säädetään pätemättömyydelle vaihtoehtoiset seuraamukset. Oikeussuojadirektiivi on saatettava voimaan viimeistään 20.12.2009.

- Tarkastelujakson lyhyiden ja ratkaisujen vähyyden vuoksi oikeusturvavaikutuksia on vaikea arvioida. Jatkossa kun oikeuskäytäntöä syntyy enemmän, voi ratkaisukäytäntö muun ohella selventää laissa tai esitöissä ilmeneviä oikeusohjeita, selventää tulkintakysymyksiä ja kenties myös osoittaa aukkoja, jota lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyy.
- Hankintalain tavoitteena oli vähentää markkinaoikeuden hakemuksia säätämällä täsmälliset kansalliset kynnyksarvot, joiden alittavista hankinnoista ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Uusi laki ei ole olennaisesti vaikuttanut hakemusten määrään.
- Oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat asettaneet työryhmän (JUHO-työryhmä), jonka tehtävänä on valmistella ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamisesta.

3 Kansallisia kynnysarvoja koskeva tarkastelu

3.1 Kansallisten kynnysarvojen tausta

Hankintojen avoimuuden lisääminen, hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavuuden lisääminen olivat hankintalakiuudistuksen keskeisempiä tavoitteita. Tavoitteisiin pyrittiin muun muassa säätämällä kansalliset kynnysarvot ja pakollinen laaja ilmoitusvelvoite kaikista kynnysarvojen ylittävistä hankinnoista. Toisaalta pienhankintojen osalta tämä tarkoitti muun muassa sitä, että pienhankinnoissa haluttiin taata riittävä joustavuus ja jättää ne lain soveltamisen ulkopuolelle.

Kansalliset kynnysarvot rajaavat hankintalain soveltamista niin, että kansallisten kynnysarvojen alittaviin hankintoihin eli ns. pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia lainkaan. Hankintalain 15 §:n mukaiset kansalliset kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, sosiaali- ja terveystaloushankinnoissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Aikaisemman hankintalain mukaan lain soveltamisen ja kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle jäivät arvoltaan vähäiset hankinnat. Laissa ei ollut vähäisen hankinnan täsmällistä määrittelyä. Oikeuskäytännössä vähäisen hankinnan arvoksi katsottiin noin 6000 euron alittavat hankinnat, joita hankintalaki ei siten koskenut. Näistä ei ollut myöskään mahdollista valittaa markkinaoikeuteen.

Lakiuudistuksen valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyn aikana kansallisten kynnysarvojen sääntely ja niiden arvot olivat yksi keskeisimmistä keskustelua herättävistä kysymyksistä. Kaikkiin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin tuli uudessa hankintalaissa myös pakollinen ilmoitusvelvoite hankintojen avoimuuden varmistamiseksi. Tämä oli merkittävä muutos aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna.

Pienhankinnoissa hankintayksiköt voivat toteuttaa hankinnat omien sisäisten hankintasääntöjensä ja – ohjeidensa mukaisesti noudattaen avoimuutta ja syrjimättömyyttä. Vaikka kynnysarvo rajaa mahdollisuutta valittaa markkinaoikeuteen, pienhankintojen osalta ovat käytössä hallinto-oikeudelliset muutoksenhakukeinot. Pienhankintojen kappalemääriä ja arvoa on vaikea arvioida, koska niitä koskevia tilastoja ei ole saatavissa. Kappalemäärällisesti tarkasteltuna merkittävä osa julkisia hankintoja koskevista päätöksistä koskee pienhankintoja, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Arvoltaan nämä hankinnat muodostavat kuitenkin vain pienen osa hankintojen kokonaismäärästä.

Hankintayksiköille suunnatun kyselyn vastausten perusteella on nähtävissä, että kansallisten kynnysarvojen säätäminen on olennaisesti lisännyt hankintamenettelyn joustavuutta pienhankinnoissa. Pienhankinnoissa käytetään kuitenkin usein kevennettyä kilpailutusta, jolloin voidaan saavuttaa kilpailutuksen edut ja toisaalta säästää hallinnollisissa kustannuksissa, jotka pienhankinnoissa voivat kohota huomattaviksi verrattuna hankinnan arvoon.

Hankintalain valmisteluvaiheessa kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja arvioitiin tehtävän jopa 30 000–40 000 kappaletta vuosittain.⁶ Toteutuma ensimmäisen vuoden ajalta on 12670 kansallisia hankintailmoitusta. Kansallisten hankintojen kokonaisarvoksi arvioitiin hankintalakia valmisteltaessa noin 9 miljardia euroa. Vuoden tarkastelujaksolla kansallisten hankintojen ennakoituksi arvoksi ilmoitettiin 4,37 miljardia euroa. Tilastojen ja arvioiden valossa näyttäisi siltä, että hankintoja on koottu aikaisempaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi, johon on voinut vaikuttaa hankintayksikköjen hankintojen keskittäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja lisäksi muun muassa kuntarakenteissa tapahtuneet muutokset.

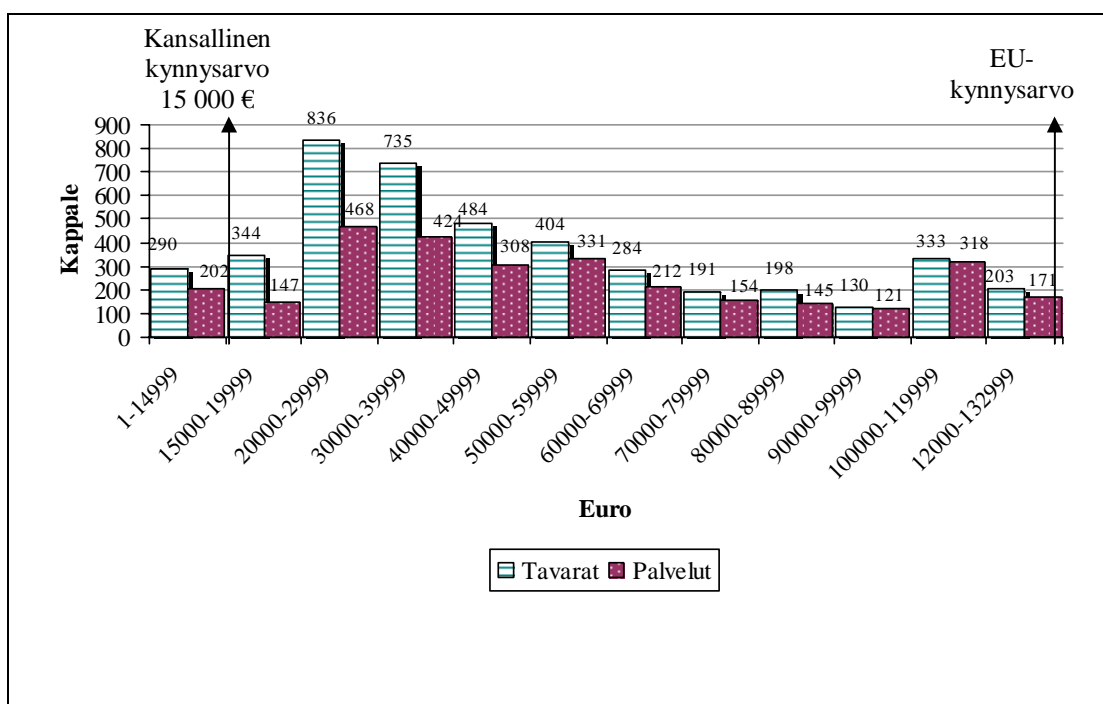
⁶ Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 40.

3.2 Tavara- ja palveluhankinnat

Tavarahankinnoista ilmoitettiin tarkastelujaksolla noin 5 000 kansallisella hankintailmoituksella. Kappalemäärissä tarkasteluna tavarahankintojen suurimmat volyymit ovat tavaroissa, joiden ennakoitu arvo on 20 000–29 999 euroa (836 kpl) ja 30 000–39 999 euroa (735 kpl).

Kansallisia palveluhankintoja (lukuun ottamatta sosiaali- ja terveyspalveluita ja eräitä koulutuspalveluita) ilmoitettiin tarkastelujaksolla noin 3 000 kappaletta.⁷ Kappalemäärissä tarkasteluna palveluhankintojen suurimmat volyymit olivat palveluissa, joiden ennakoitu arvo oli 20 000–29 999 euroa (467 kpl) ja 30 000–39 999 euroa (424 kpl).

Taulukko 3 Kansalliset tavara- ja palveluhankinnat 1.6.2007–31.5.2008



Hankintayksiköille suunnatun kyselyn tulosten perusteella *tavarahankintojen* 15 000 euron kansallista kynnyksarvoa vastaajista enemmistö (57 %) piti sopivan suuruisena. Liian matalana kynnyksarvoa piti 33 prosenttia vastaajista, ja vastaavasti liian korkeana 10 prosenttia. Kynnyksarvoa liian matalana pitäneet vastaajat katsoivat, että 15 000 euron kynnyksarvo rajoittaa hankinnan joustavuutta ja arvoltaan melko vähäiset hankinnat työllistävät suhteessa paljon.

Hankintayksiköille suunnatussa kyselyssä *palveluhankintojen* 15 000 euron kynnyksarvoa piti sopivana 48 prosenttia vastaajista, kun lähes vastaava osuus (42 %) katsoi kynnyksarvon

⁷ Osa kansallisista hankinnoista on ilmoitettu EU-ilmoituksella.

olevan palveluhankinnoissa liian matala. Samoin kuin tavarahankinnoissa, vastaajat, jotka pitivät kynnyksarvoa liian matalana, perustelivat 15 000 euron kynnyksarvon rajoittavan hankintojen joustavuutta. Vain 5 vastaajaa (10 %) piti kynnyksarvoa liian korkeana.

Palveluntuottajasektorilla kansallisten kynnyksarvojen suuruuteen oltiin suhteellisen tyytyväisiä. Toisaalta tiettyjen palveluhankintojen osalta, kuten kiinteistöpalveluissa, 15 000 euron kynnyksarvo nähtiin liian matalana. Palveluhankinnoissa kynnyksarvon tarkoituksenmukaisuus voi olla sidoksissa palvelun sisältöön, esimerkiksi onko kyseessä kiinteistöhuolto- tai monistustyöpalvelu.

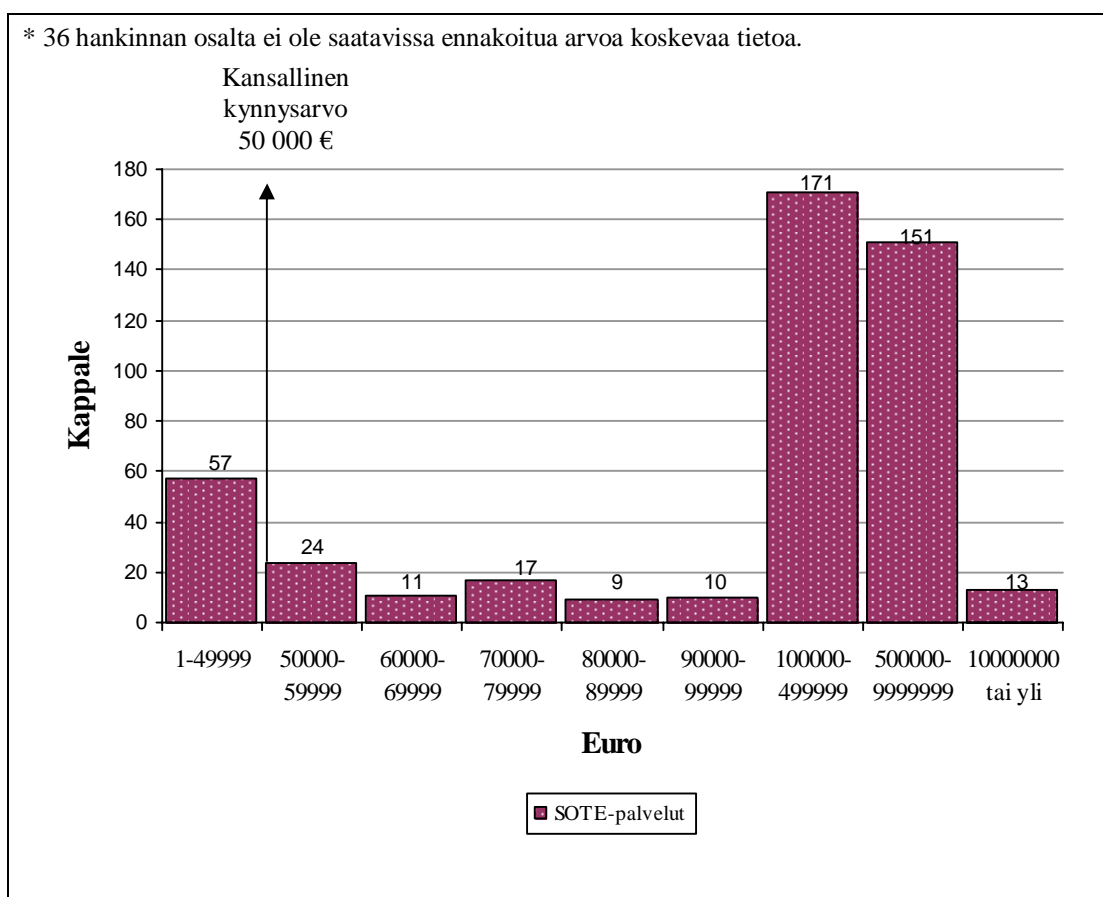
- Kappalemäärissä tarkasteluna tavarahankintojen suurimmat volyymit ovat tavaroissa, joiden ennakoitu arvo on 20 000–29 999 euroa (836 kpl) ja 30 000–39 999 euroa (735 kpl).
- Hankintayksiköistä 57 prosenttia piti *tavarahankintojen* 15 000 euron kansallista kynnyksarvoa sopivan suuruisena ja vastaavasti 33 prosenttia piti liian matalana.
- Hankintayksiköille suunnatussa kyselyssä *palveluhankintojen* 15 000 euron kynnyksarvoa piti sopivana 48 prosenttia vastaajista, kun lähes vastaava osuus (42 %) katsoi kynnyksarvon olevan palveluhankinnoissa liian matala. Palveluntuottajasektorilla kansallisten kynnyksarvojen suuruuteen oltiin suhteellisen tyytyväisiä, mutta ongelmana tuotiin esille, että kaikilla palveluilla on sama kynnyksarvo (esimerkiksi kiinteistöhuolto- ja monistuspäalvelut).

3.3 Sosiaali- ja terveystalvet

HILMAssa ilmoitettiin ajalla 1.6.2007–31.5.2008 499 sosiaali- ja terveystalvehankinnasta. Sosiaali- ja terveystalvehankinnoista ilmoitettiin 430 kansallisella hankintailmoituslomakkeella ja 69 hankintaa kilpailutettiin EU-hankintailmoituksella. Hankintalain mukaan sosiaali- ja terveystalveita koskevat kansalliset menettelyt, ja niistä voidaan ilmoittaa kansallisella hankintailmoituksella hankinnan koosta riippumatta. Näyttäisi siltä, että myös sosiaali- ja terveystalveluiden EU-laajuinen kilpailuttaminen on kohtalaisen yleistä. Syynä tähän voi olla hankintayksiköiden tietämättömyys sosiaali- ja terveystalveluiden erityis asemasta ja erillisestä kynnysarvosta muihin palveluihin verrattuna.

Kansallisella ja EU-hankintailmoituksella ilmoitettujen sosiaali- ja terveystalveluiden ennakoitun arvon luokittelusta on havaittavissa, että hankintamäärät ovat jakautuneet suhteellisen tasaisesti 100 000 euron alittavissa hankinnoissa.

Taulukko 4 Sosiaali- ja terveystalvet ajalla 1.6.2007–31.5.2008



Hankintayksiköille suunnatun kyselyn tulosten perusteella vastaajista enemmistö (62 %) piti 50 000 euron kynnysarvoa sopivan suuruisena. Liian matalaksi kynnysarvon katsoi 38 prosenttia vastaajista. Yksikään vastaaja ei pitänyt 50 000 euron kynnysarvoa liian korkeana. Liian matalaksi kynnysarvo nähtiin muun muassa siksi, että sosiaali- ja terveystalveissa

optimaaliset sopimuskaudet ovat pitkäköjä, jolloin kynnysarvo ylittyy varsin nopeasti. Vastauksissa korostui myös sosiaali- ja terveystalvelujen korkeat hinnat/kustannusten yleinen nousu ja hankintojen ulottuminen useammalle vuodelle. Kilpailuttamisprosessia pidettiin raskaana suhteessa kilpailutuksesta saatavaan hyötyyn, etenkin, kun sosiaali- ja terveystalveluissa kynnysarvo ylittyy lähes aina. Kyselyssä tuotiin esille myös tarjoajien puute, mikä vähentää kilpailutuksesta saatavaa hyötyä.

Osa sosiaali- ja terveystalveluiden tuottajista katsoi, että 50 000 euron kynnysarvo on suhteellisen matala, kun huomioidaan sosiaali- ja terveystalvelujen laaja ja pitkäkestoinen luonne. Toisaalta kynnysarvoa pidettiin myös sopivan suuruisena.

Sosiaali- ja terveystalveluita muita palveluita korkeampaa kynnysarvoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja onnistuneena ratkaisuna. Korkeammalla kynnysarvolla tähdättiin hankintalakia valmisteltaessa siihen, että näiden palveluiden erityispiirteet tulisivat riittävän hyvin huomioon otetuiksi. Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnat vaativat paljon suunnittelua ja valmistelua, minkä vuoksi riski hankintamenettelyn kustannusten nousemisesta kohtuuttomiksi verrattuna kilpailuttamisesta koituviin hyötyihin oli suuri. Lisäksi korkeamman kynnysarvon oletettiin rohkaisevan kuntia hankkimaan palveluita markkinoilta, mikä olisi lain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista.⁸

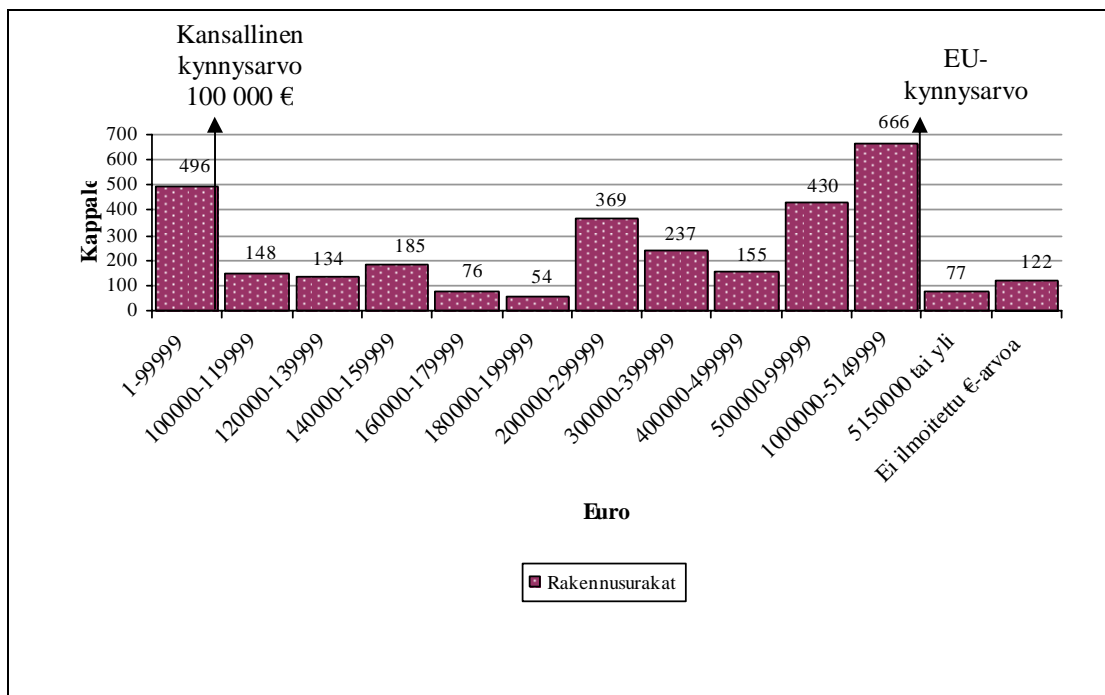
- Sosiaali- ja terveystalveluita muita palveluita korkeampaa kynnysarvoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja onnistuneena ratkaisuna.
- Sosiaali- ja terveystalveluhankinnat ovat jakautuneet suhteellisen tasaisesti 100 000 euron alittavissa hankinnoissa.
- Enemmistö hankintayksiköistä (62 %) piti 50 000 euron kynnysarvoa sopivana. Liian matalaksi kynnysarvon katsoi 38 prosenttia hankintayksiköistä.
- Palveluntuottajien puolella kynnysarvoa pidettiin suhteellisen matalana, mutta toisaalta tuottajat pitivät kynnysarvoa sopivana.

⁸ HE 50/2006 vp., s.35.

3.4 Rakennusurakat

Kansallisia rakennusurakoita oli tarkasteluajanjaksolla noin 2 900 kappaletta. Kansallinen rakennusurakoita koskeva kynnyisarvo on 100 000 euroa. HILMAssa ilmoitettiin kuitenkin huomattava määrä, lähes 500 ilmoitusta, kynnyisarvot alittavia pienhankintoja.

Taulukko 5 rakennusurakat ajalla 1.6.2007–31.5.2008



Hankintayksiköille suunnatun kyselyn tulosten perusteella vastaajista selvä enemmistö (81 %) katsoi, että rakennusurakoiden 100 000 euron kynnyisarvo on sopivan suuruinen. Liian matalana kynnyisarvoa piti vain 12 prosenttia vastaajista, jotka perustelivat näkemystään rakennusmateriaalien ja – töiden hintojen kallistumisella. Liian korkeana kynnyisarvoa piti 3 vastaajaa (7 %), jotka perustelivat näkemystään sillä, että kynnyisarvon alittavatkin hankinnat voidaan hoitaa tehokkaasti ja taloudellisesti sisäisten ohjeiden avulla.

Rakennusalalla kansallista 100 000 euron kynnyisarvoa pidettiin sopivana myös tarjoaja-osapuolen näkökulmasta.

Kuitenkin erityisalojen puolella, jossa kansallisia kynnyisarvoja ei ole, pidettiin ongelmana korkeita EU-kynnyisarvoja (412 000 € tavaroissa ja palveluissa, 5 150 000 € rakennusurakoissa). Ongelmaksi koettiin se, että varsin merkittävä määrä erityisalojen hankintalain mukaisten hankintayksiköiden hankinnoista jää lainsäädännön ja ilmoitusveloitteen sekä markkinaoikeusmenettelyn ulkopuolelle. Aikaisemman lainsäädännön aikana kilpailuttamisvelvoite koski erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvia myös EU-kynnyisarvot alittavia hankintoja.

- Hankintayksiköt ja rakennusalan yritykset katsoivat rakennusurakoiden 100 000 euron kynnyksiarvon sopivan suuruisiksi.
- Kuitenkin erityisalojen puolella, jossa kansallisia kynnyksiarvoja ei ole, pidettiin ongelmana korkeita EU-kynnyksiarvoja (412 000 € tavaroissa ja palveluissa, 5 150 000 € rakennusurakoissa). Ongelmaksi koettiin se, että varsin merkittävä määrä hankintoja jää lainsäädännön ja ilmoitusvelvoitteen sekä markkinaoikeusmenettelyn ulkopuolelle.

3.5 Kansalliset kynnyksiarvot alittavat pienhankinnat

Kansallisten kynnyksiarvojen säätämällä ja siihen liittyvällä pakollisella ilmoitusvelvoitteella pyrittiin toisaalta lisäämään hankintojen läpinäkyvyyttä, ja toisaalta yksinkertaistamaan ja helpottamaan hankintamenettelyjä pienhankinnoissa. Hankintojen avoimuus maksuttoman, sähköisen ilmoitusjärjestelmän HILMAN kautta on kasvanut varsin merkittävästi – ilmoitusmäärät ovat moninkertaistuneet eli 2000 ilmoituksesta lähes 13 000 kansalliseen ilmoitukseen.

Pienhankinnoissa hankintalain mukaiset yksityiskohtaiset menettelysäännökset heikentävät kilpailuttamisen seurauksena saatavaa hyötyä. Suurimpana syynä kilpailuttamisen hyödyn heikkenemiseen ovat kilpailuttamisen synnyttämät hallinnolliset kulut, jotka pienhankinnoissa voivat nousta 15–20 prosenttiin hankinnan arvosta, jopa yli tämän. Yritys sektorin näkökulmasta raskaat menettelysäännöt pienhankinnoissa voivat jopa vähentää kiinnostusta tarjota palveluita ja hyödykkeitä julkiselle sektorille.

Kynnyksiarvot alittavien hankintojen määrää ei tilastoida erikseen, joten sen arvioiminen on hankalaa. Pienhankinnoista ilmoitettiin HILMAssa 1200 ilmoituksella vapaaehtoisesti. Hankintayksiköille suunnattu kysely osoitti, että hankintayksiköt näkivät säännellyn kilpailuttamisprosessin raskaaksi ja aikaa vieväksi. Esille tuotiin kuitenkin, että kynnyksiarvot alittavat hankinnat tulevat kilpailutetuiksi kevennetyin kilpailuttamismenettelyin, joita pidettiin ennen kaikkea taloudellisina ja tehokkaina. Vastauksissa korostuivat organisaation sisäiset hankintaohjeet ja laajat kilpailutusmallit pienhankinnoissa.

Yleisesti pienhankinnoissa käytetään kevennettyä kilpailutusta, esimerkiksi pyytämällä tarjouksia vähintään kolmelta toimittajalta tai tekemällä erillisiä hintatiedusteluja. Monesti kevennettyä kilpailuttamista käytettiin 5 000–14 999 euron arvoisissa tavara- ja palveluhankinnoissa. Pienhankinnoissa kevyen kilpailuttamisen-periaatteesta poikettiin vain perustelusta syystä. Yleensä perusteltu syy oli hankinnan vähäinen arvo. Vähäisenä arvona pidettiin usein 5000 euroa. Tällöinkin hintoja saatettiin tiedustella muun muassa puhelimitse tai sähköpostilla. Esille tuotiin myös se, että kevennetyt kilpailutukset dokumentoidaan asiaan kuuluvalla tavalla. Vastausten mukaan myös sosiaali- ja terveyspalveluiden pienhankinnat hoidettiin vastaavalla tavalla kuin kynnyksiarvot ylittävätkin hankinnat tai kevennetyllä menettelyllä. Toisaalta vastauksista ilmeni myös, ettei pienhankintoja tehdä usein, koska 50 000 euron kynnyksiarvo ylittyy lähes aina.

Yritykset toivoivat hankintayksiköiltä lisää avoimuutta pienhankintojen osalta. Valtaosa yrittäjistä toivoi, että pienhankinnat kilpailutettaisiin avoimessa menettelyssä tai että tarjouksia pyydettäisiin edes valikoidulta yrittäjäjoukolta. Lähes 40 prosenttia vastanneista yrittäjistä katsoi, että kunnat tilaavat pienhankinnat pääsääntöisesti samoilta toimittajilta kuin lain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat.

Pienhankinnoissa noudatettiin hankintayksikköjen vastausten perusteella tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuuden ja avoimuuden yleisiä periaatteita. Pienhankinnoissa korostuivat myös laatuominaisuuksien määrittely ja valintakriteerit, vaikka sovellettaisiinkin kevennettyä menettelyä. Kevennettyjä malleja on pyritty kehittämään siihen suuntaan, että laatuominaisuudet määriteltäisiin mahdollisimman tarkoin, jolloin kilpailutus tehtäisiin vain hinnan perusteella.

- Kansallisten kynnysarvojen yhtenä tavoitteena oli yksinkertaistaa ja helpottaa pienhankintojen kilpailuttamista rajaamalla ne hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Tämä tavoite on onnistunut.
- Hankintayksiköt ovat ottaneet käyttöön pienhankinnoissa sisäisiä hankintaohjeita ja kilpailuttamismalleja, kuitenkin yrityssectorilla toivottiin lisää avoimuutta.
- Pienhankinnoissa noudatettiin hankintayksikköjen vastausten perusteella tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuuden ja avoimuuden yleisiä periaatteita.

3.6 Kansallisia kynnysarvoja koskeva arviointi ja kehittämistarpeet

Kynnysarvojen optimaalista suuruutta ja tasoa koskevaa arviointia on toistaiseksi liian aikaista tehdä, koska selonteossa kyetään arvioimaan hankintalainsäädännön vaikutuksia vain vuoden mittaiselta tarkastelujaksolta. Kynnysarvojen optimaalinen suuruus on lain tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä. Hankintayksiköille suunnattujen kyselyiden perusteella kynnysarvojen taso vuoden mittaisella tarkastelujaksolla nähdään yleisesti oikeansuuntaisena, eikä kynnysarvojen tasoa tulisi ainakaan laskea. Täsmällisten kansallisten kynnysarvojen säätäminen voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, mutta kynnysarvojen suuruutta koskevan arvioinnin aika tulee ajankohtaiseksi, kun hankintalainsäädäntö ja sen säännökset on omaksuttu laajemmin.

Hankintalakia valmistellut työryhmä esitti tavarahankinnoille ja kaikille palveluhankinnoille kynnysarvoksi 20 000 euroa. Hankintalakiin säädettiin kuitenkin 15 000 euron kynnysarvo tavara- ja palveluhankinnoille. Sosiaali- ja terveystalushankinnoille ja eräille työhallinnon koulutuspalveluille säädettiin korkeampi 50 000 euron kynnysarvo. Sosiaali- ja terveystalushankinnoissa korkeampi kynnysarvo on koettu hyväksi sosiaali- ja terveystalushankintojen luonteen vuoksi.

Suoritetuissa hankintakyselyissä kynnysarvoja koskevia näkemyksiä esittivät väestömäärältään erikokoiset kunnat. Kynnysarvojen suuruuden suhteuttaminen kunnan väestömäärään on haasteellinen tehtävä. Suoritetuista kyselyistä ei voida saada selkeitä johtopäätöksiä tästä. Voidaan kuitenkin arvioida kyselyn vastauksien valossa, että keskeinen ongelma liittyy kunnan koosta johtuvaan resurssimäärään hankinta-asioiden osaamisessa. Kilpailuttaminen nähtiin suurena haasteena pienille kunnille, koska hankintaprosessin oppiminen vaatii henkilöstöresursseja ja koulutusta, eikä pienissä kunnissa ole mahdollisuutta ja voimavaroja riittävän hankintahenkilöstön palkkaamiseen.

Kynnysarvojen suuruutta ja tasoa koskeva arviointi olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä tulevaisuudessa, kun hankintamenettelyt ja –käytännöt hallitaan vakiintuneemmin hankintayksiköissä ja toimittajakentällä. Muutospaineita kynnysarvoja koskien on harkittava tarkoin. Harkinnassa on huomioitava niin julkisten varojen tehokas käyttö, tarjoajien mahdollisuudet tarjota tasapuolisesti tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita, avoimuus sekä kilpailuosuhteiden hyväksikäyttö. Toisaalta taas on huomioitava inflaatiokehitys ja hintojen nousu. Lisäksi harkinnassa on otettava huomioon pienhankintojen oikeussuojakysymykset. Hankintalain soveltamisrajana kuten myös markkinaoikeuden toimivallan rajana on kansal-

linen kynnysarvo. Mikäli kynnysarvoja nostettaisiin, tarkoittaisi tämä sitä, että aikaisempaa suurempi määrä hankintoja jäisi markkinaoikeusmenettelyn ulkopuolelle. Toisaalta kehittämällä kynnysarvot alittavien pienhankintojen menettelytapoja ja panostamalla neuvontaan ja hankintayksiköiden omaan ohjeistukseen, voidaan saavuttaa vastaavat tavoitteet kuin hankintalainsäädännöllä.

Kansallisiin kynnysarvoihin ei ole luotu vastaavaa tarkistusmekanismia kuin EU-kynnysarvoissa, joissa kynnysarvot vahvistetaan kahden vuoden välein komission asetuksella. EU-kynnysarvoja ei varsinaisesti nosteta tai lasketa, mutta ne sopeutetaan WTO-sopimuksen mukaiseen korivaluuttaan, jonka arvo vaihtelee suhteessa euroon. Joissakin maissa kansallisiin hankintoihin on säädetty automaattinen tarkistusmekanismi. Kuten hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, Suomen kansalliset kynnysarvot ovat suhteellisen matalia verrattuna eurooppalaiseen keskitasoon.⁹ Samalla kun kynnysarvojen tasoa tulisi arvioida riittävän pitkän ajan kuluttua hankintalain voimaan tulosta, tulisi samalla tarkistaa tarve säätää kynnysarvojen tarkastusmekanismista. Kynnysarvojen muuttamisen suhteen on kuitenkin oltava varovainen, ja otettava muun muassa huomioon, että kynnysarvojen toivotaan olevan suhteellisen pysyviä ja suuruudeltaan helposti omaksuttavia (tasalukuja). Tällöin esimerkiksi indeksiin sidottu korotus ei välttämättä olisi toimivin ratkaisu. Tarkasteluun voitaisiin ottaa mekanismi, jossa kynnysarvoa voitaisiin tarkistaa esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella.

- Täsmällisten kansallisten kynnysarvojen säätäminen voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, mutta kynnysarvojen suuruutta koskevan arvioinnin aika tulee ajankohtaiseksi, kun hankintalainsäädäntö ja sen säännökset on omaksuttu laajemmin.
- Hankintayksiköille suunnattujen kyselyiden perusteella kynnysarvojen taso vuoden mittaisella tarkastelujaksolla nähdään yleisesti oikeasuuntaisena, eikä kynnysarvojen tasoa tulisi ainakaan laskea.
- Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa korkeampi kynnysarvo on koettu hyväksi sosiaali- ja terveyspalvelujen luonteen vuoksi.
- Kynnysarvojen suuruuden suhteuttaminen kunnan väestömäärään on haasteellinen tehtävä ja eikä suoritettujen kyselyn perusteella voida tehdä siitä selkeitä johtopäätöksiä. Keskeinen ongelma liittyy kunnan koosta johtuvaan resurssimäärään hankinta-asioiden osaamisessa.
- Kynnysarvojen suuruutta koskevaa arviointia olisi tarkoituksenmukaista suorittaa kun hankintakäytännöt ovat vakiintuneet ja kun on saatu enemmän kokemuksia, esimerkiksi 2–3 vuoden päästä.

⁹ HE 50/2006 vp., s. 8–12.

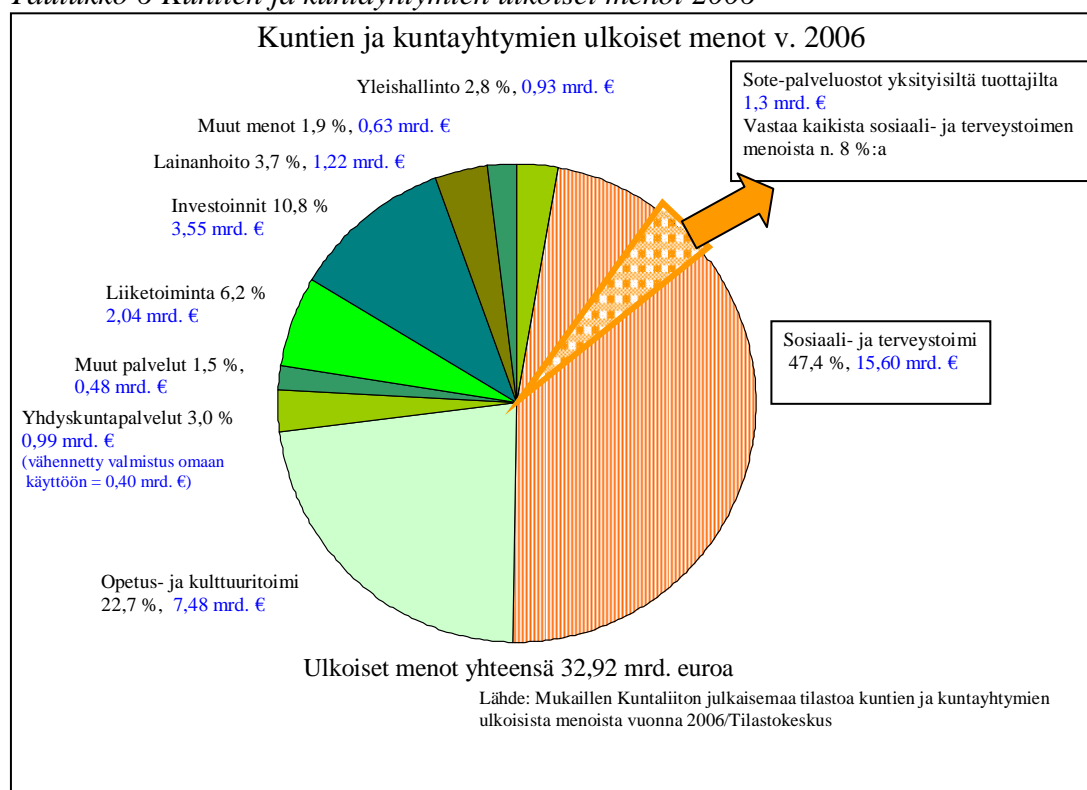
4 Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttaminen ja laatu

4.1 Sosiaali- ja terveystaloudet ja niiden kilpailuttaminen

Sosiaali- ja terveystalouksien järjestäminen on yksi kuntasektorin tärkeimmistä tehtävistä. Talouksien tuottaminen voi tapahtua kunnan toimesta, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostopalveluhankintana. Kun sosiaali- ja terveystalouksien hankinta tehdään ostopalveluna, pääsääntönä on, että hankintalaki tulee sovellettavaksi.

Sosiaali- ja terveystalouksien osuus kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista menoista oli noin puolet vuonna 2006.¹⁰ Vuonna 2006 kunnat ja kuntayhtymät ostivat sosiaali- ja terveystalouksia yksityisiltä tuottajilta 1,3 miljardilla eurolla. Kuntasektorin ostot yksityisiltä tuottajilta ovat kasvussa, mikä tarkoittaa yhä kasvavassa määrin hankintojen kilpailuttamista.¹¹ Yksityisillä tuottajilla tarkoitetaan tässä kaikkia toimijoita, jotka tarjoavat talouksia ja osallistuvat kilpailutuksiin, siten myös ns. kolmannen sektorin toimijoita. Hankintalain soveltumista arvioidessa ei yleisesti ole merkitystä sillä, että toimittaja on yleishyödyllinen, taloudellinen tai ei-taloudellinen toimija. Hankintalaki sovelletaan siten myös sosiaali- ja terveystalouksien sen ollessa talouksien tarjoajana tarjouskilpailussa.

Taulukko 6 Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot 2006



¹⁰ Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2006.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181;32380&field=FileAttachment&version=30>

¹¹ Tilastokeskus: Kuntien sosiaali- ja terveystalouksien menot jatkoivat reipasta kasvuaan vuonna 2006.

http://www.stat.fi/til/kt/2006/kt_2006_2007-09-20_tie_002.html

Yleisesti voidaan todeta, että uusi hankintalaki on lisännyt keskustelua sosiaali- ja terveyspalvelujen erilaisista järjestämistavoista ja palvelujen laadusta. Hankintalain myötä tietoisuus kilpailuttamisesta on kasvanut.

Suomessa väestön ikääntyminen tulee oleellisesti vaikuttamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeeseen, erityisesti lisäämällä vanhuksille suunnattujen palvelujen kysyntää. Kunta voi vastata sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntään esimerkiksi ostamalla ja kilpailuttamalla palveluita oman organisaation ulkopuolelta. Lisäksi myös muut toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntään, kuten esimerkiksi alkoholijuomien kulutuksen kasvu on lisännyt päihdepalvelujen kysyntää. Stakesin tilastojen mukaan myös kunnallisessa päivähoidossa olleiden lasten määrä kääntyi vuonna 2005 pie-noiseen nousuun.¹²

Hankintadirektiivit eivät suoraan koske sosiaali- ja terveyspalveluita eli direktiivin ja hankintalain liitteen B mukaisia palveluita. Suomessa on kansallisesti myös nämä palvelut ha-luttu ottaa sääntelyn piiriin, koska EU:n perustamissopimuksen syrjimättömyys- ja avoi-muusvelvoitteet soveltuvat periaatteessa kaikkiin hankintatyyppeihin. Tämä tarkoittaa sitä, että pääsääntöisesti kaikki hankintayksiköiden yksityisiltä palveluntuottajilta tekemät koko-naisarvoltaan yli 50 000 euron arvoiset sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat kuuluvat han-kintalain soveltamisen piiriin. Nämä hankinnat voidaan tehdä kansallisten menettelyjen mukaan, vaikka yleinen palveluita koskeva EU-kynnysarvo ylittyisi.¹³ Hankintalain 9 luvus-sa säädetään kansallisista hankintamenettelyistä. Menettelyt ovat jossain määrin joustav-vimmat kuin EU-hankinnoissa. Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa hankintalaki mah-dollistaa myös muita palveluhankintoja joustavimmat menettelyt, muun muassa neuvotte-lumenettelyt ja suora hankinnan käytölle.

Hankintalaille ei säädetä siitä, mitä ostaja hankkii. Hankittavan palvelun sisällöstä ja laadus-ta sekä hankinnan ehdoista päättää ostaja. Ostajan asettamat vaatimukset tulee ilmoittaa etu-käteen hankintailmoituksessa ja/tai tarjouspyynnössä. Arviointi ja ratkaisu tulee tehdä näi-den perusteiden mukaisesti. Hankintayksikön tulee ilmoittaa myös peruste, jolla se tulee te-kemään valinnan.

Hankinnan valinta voidaan tehdä:

- 1) halvimman hinnan perusteella, tai
- 2) käyttäen perusteena kokonaistaloudellista edullisuutta

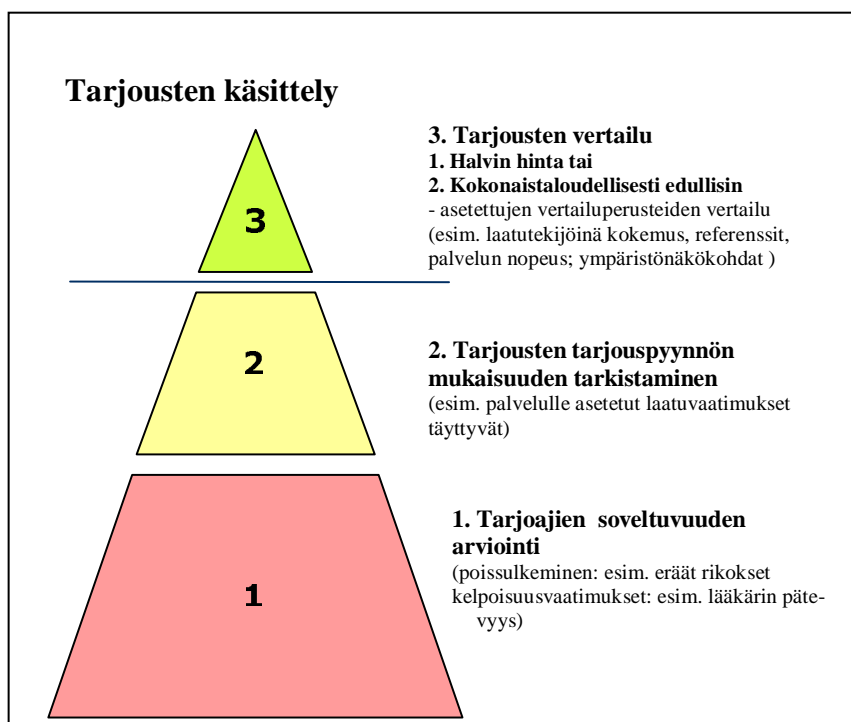
Mikäli käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, vertailuperusteet eli ne kriteerit, joilla valinta tehdään, tulee ilmoittaa vähintään tärkeysjärjestyksessä tai painotettuina. Vertailupe-rusteina voidaan käyttää kulloiseenkin hankintaa soveltuvia laadullisia tekijöitä. Kun han-kintayksiköt käyttävät valintaperusteena halvinta hintaa, se ei suoraan tarkoita, ettei laadullis-ia tekijöitä olisi otettu lainkaan tai riittävästi huomioon. Palveluhankinnoissa voidaan käyt-tää valintaperusteena myös halvinta hintaa ja saavuttaa sisällöllisesti laadukas lopputulos, kun hankinnan laatu määritetään tarkoin hankintaa aloitettaessa, esimerkiksi tarjoajalta vaa-dittavan soveltuvuuden kautta, palvelulta edellytettävänä laatuvaatimuksina tai sopimuskau-della seurantana ja arviointina.

¹² Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2007.

<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/tilastojulkaisut/vuosikirja.htm>

¹³ Lukuun ottamatta teknisiä eritelmiä ja jälki-ilmoituksia koskevia hankintadirektiivin vaatimuksia.

Taulukko 7 Tarjousten käsittelyn vaiheet



4.2 Tarkastellut sosiaali- ja terveystalushankinnat

Selonteossa on tarkasteltu yhden vuoden mittaista ajanjaksoa, jolloin HILMAssa julkaistiin 499 sosiaali- ja terveystalushankintaa. Näistä hankinnoista 430 ilmoitettiin kansallisella hankintailmoituslomakkeella ja 69 hankintaa kilpailutettiin EU-hankintailmoitus lomakkeella. Hankintalain mukaan sosiaali- ja terveystalushankinnat niiden arvosta riippumatta voidaan kilpailuttaa kansallisesti menettelysäännöksiin. Tällöin on riittävää myös ilmoittaa kansallisella ilmoituslomakkeella. Hankintatilastot osoittavat kuitenkin, että myös sosiaali- ja terveystalushankintojen EU-laajuinen kilpailuttaminen on kohtalaisen yleistä.

Ilmoitettujen sosiaali- ja terveystalushankintojen ennakoitu arvo oli noin 861 miljoonaa euroa. Todellinen arvo on tätäkin suurempi, sillä EU-ilmoituksissa hintatieto oli ilmoitettu vain puolessa ilmoituksissa (ennakoidun arvon ilmoittaminen ei ole pakollista). Kansallisessa hankintailmoituksessa hankinnan ennakoidun arvon ilmoittaminen on pakollista. Kun otetaan huomioon, että kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalushankintojen ostot organisaation ulkopuolelta olivat vuonna 2006 noin 1,3 miljardia euroa ja ilmoitetut hankinnat vuoden tarkastelujaksolla olivat 0,86 miljardia euroa, tarkoittaa tämä sitä, että lain velvoitteet on sisäistetty. Organisaation ulkopuolisiin ostoihin (1,3 miljardia euroa) sisältyy muun muassa pienhankinnat, joita hankintalaki ei koske.

Ilmoitetuissa hankinnoissa yleisimmin (96 %) käytettiin avointa menettelyä. Rajoitettua menettelyä 3 prosentissa ja neuvottelumenettelyä käytettiin vain yhdessä prosentissa hankinnoista. Vaikuttaisi siltä, että hankintayksiköt eivät ole ottaneet käyttöön hankintalain mahdollistamia erilaisia menettelyitä. Esimerkiksi neuvottelumenettelyä voitaisiin käyttää palveluhankinnoissa, joissa palvelujen tulee joustaa palvelujen käyttäjien tarpeiden mukaan, ku-

ten erityisryhmien palveluasumiseen liittyvät palvelut sekä palveluhankinnat, joissa palvelujärjestelmä on vasta kehitymässä eikä palvelua voida tämän vuoksi etukäteen määrittellä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Selvityksen perusteella voidaan huomata, että kilpailutetut sosiaali- ja terveystalvetut jakaantuvat sisällöllisesti hyvin laaja-alaisesti (taulukkoa 8). Selvitys on vain suuntaa-antava, mutta silti voidaan huomata, että erilaiset lääkäripalvelut ovat yleisimmin kilpailutettuja. Lääkäripalveluja kilpailutetaan niin terveystalvetutustasolla kuin erikoislääketieteen osalta. Terveystalvetutusektorilla näyttäisi erityisesti päivystystalvetutujen, hammas- ja suunhoitotalvetutujen, leikkauksien sekä muiden erikoislääketieteellisten talvetutuiden (kuten neurologia, psykiatria yms.) kilpailuttaminen olevan yleisintä.

Taulukko 8 Kilpailutettujen sosiaali- ja terveystalvetutujen jakautuminen

Kilpailutettu hankinta	F (frekvenssi)	% (prosentuaalinen jakautuminen)
Asumistalvetut	9	6,7
Päivähoito ja esiopetus	3	2,2
Päivätoiminta tai aktivoiva työtoiminta erityisryhmille	2	1,5
Erityisryhmien kuljetustalvetut	2	1,5
Kotihoitotalvetut	11	8,3
Kuntoutus ja terapiat	10	7,5
Päivystystalvetut ja lääkärien ja hoitohenkilökunnan vuokraus	26	19,5
Työterveyslääkäritalvetut	6	4,5
Vuodeosastotalvetut	2	1,5
Laboratoriotalvetut	4	3,0
Leikkaukset	12	9,0
Muut erikoislääketieteelliset talvetut	13	9,8
Hammas- ja suunhoito	15	11,3
Päihdetalvetut	1	0,8
Kuvantamistalvetut	3	2,2
Apuvälinepalvelut	1	0,7
Sairaankuljetustalvetut	6	4,5
Muut talvetut	7	5,3
<i>Yhteensä</i>	<i>133</i>	<i>100</i>

Hankinnat (N=133) edustavat ennakoidulta arvoltaan 300 miljoonaa euroa, joka noin kolmas osa tarkastelujaksone ilmoitetuista sosiaali- ja terveystalvetutuhankinnoista.

4.3 Kokemuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta

Selonteon valmistelua varten toteutettiin sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja koskeva kysely, jonka tarkoituksena oli kartoittaa hankintayksiköiden kokemuksia uuden hankintalain vaikutuksista käytännön hankintatoimeen. Palvelujen tuottajien näkemyksiä selvitettiin myös kyselyillä.

Hankintayksiköille suunnatussa kyselyssä vastaajat olivat pääosin kuntia tai kuntayhtymiä. Vastauksia saatiin niin pieniltä kuin suuriltakin kunnilta, jolloin myös kyselyn vastaukset edustivat hyvin erikokoisten kuntien näkemyksiä. Myös kuntayhtymien väestöpohjien perusteella voidaan arvioida vastausten edustavan erikokoisia kuntayhtymiä.

Hankintalain periaatteiden mukaan hankintayksikön tulee hyödyntää markkinoilla olevaa kilpailua hintalaaususteeltaan ja hankintatarpeisiin parhaiten soveltuvan ratkaisun löytämiseksi. Kyselyn vastausten perusteella hankintayksiköt katsoivat, että kilpailuttaminen on lisääntynyt uuden hankintalain myötä. Hankintalain pakollinen ilmoittamisvelvoite, selkeät kansalliset kynnyksarvot sekä sähköinen keskitetty HILMA -ilmoitusjärjestelmä lisäsivät hankintayksiköiden tietoisuutta kilpailuttamisvelvoitteesta. Tietoisuutta on lisännyt myös uuden lain voimaantuloon liittyvä julkinen keskustelu sekä eri tahojen järjestämät koulutus- ja informaatiotilaisuudet. Tietoisuus näyttäisi parantuneen erityisesti pienissä kunnissa.

Hankintayksiköiden vastausten mukaan kuntien lisääntynyt resurssipula sosiaali- ja terveyspalveluissa on lisännyt tarvetta ostopalveluihin. Kunnat eivät kykene rekrytoimaan tarvittavaa sosiaali- ja terveystyövoimaa henkilöstöä, jolloin palvelujen turvaamisen ratkaisuksi jää ulkoa ostaminen.

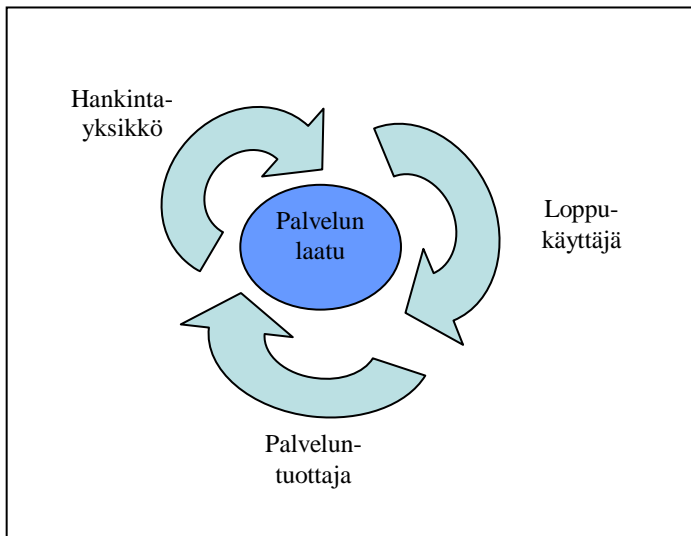
Vastauksissa nousi esille myös se, että vaikka hankintalainsäädännön myötä kilpailuttaminen on tehostunut, niin tosiasiallinen kilpailu ei välttämättä ole kaikilla seuduilla lisääntynyt palveluntuottajien vähäisestä määrästä johtuen. Toisaalta noin puolet vastaajista katsoi, että tarjoajien määrä sosiaali- ja terveyspalveluissa on kasvanut ja monipuolistunut uuden hankintalain voimassa ollessa. Vastausten kahtiajakoisuuteen voi olla syynä alueelliset erot hankintamarkkinoilla sekä erot eri sosiaali- ja terveyspalvelusektoreilla. Mikäli markkinat ovat toimimattomat, hankintayksikkö ei voi kilpailuttamisella saavuttaa hintalaaususteeltaan parhaita ratkaisuja. Markkinoiden tulisi olla alueellisesti tasaisesti jakautuneita, jotta kilpailutettavien sosiaali- ja terveyspalvelujen saanti olisi myös alueellisesti riittävän kattavaa.

- Hankintayksiköiden mukaan kilpailuttaminen on lisääntynyt uuden hankintalain myötä.
- Hankintayksiköt toivat esille myös sen, että kuntien lisääntynyt resurssipula sosiaali- ja terveyspalveluissa on lisännyt tarvetta ostopalveluihin. Kunnat eivät kykene rekrytoimaan tarvittavaa sosiaali- ja terveystyövoimaa henkilöstöä, jolloin palvelujen turvaamisen ratkaisuksi jää ulkoa ostaminen.
- Vaikka hankintalainsäädännön myötä kilpailuttaminen on tehostunut, niin tosiasiallinen kilpailu ei välttämättä ole kaikilla alueilla lisääntynyt palveluntuottajien vähäisestä määrästä johtuen. Markkinoiden tulisi olla alueellisesti tasaisesti jakautuneita, jotta kilpailutettavien sosiaali- ja terveyspalvelujen saanti olisi myös alueellisesti riittävän kattavaa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta ei ole eri sektoreilla tasaisesti.

4.3.1 Kilpailuttamisen vaikutuksista palvelujen laatuun

Hankintalain yhtenä tavoitteena on edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Lain säännökset mahdollistavat laadun huomioimisen sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisessa. Lainsäädännön mahdollistaessa laatutekijöiden huomioimisen, niiden tosiasiallinen huomioon ottaminen jää kuitenkin hankintayksikölle. Lisäksi tarjoajien on pystyttävä vastaamaan hankintayksikön vaatimaan laatuun, jotta palvelun loppukäyttäjä saa laadukkaita palveluja. Sosiaali- ja terveystalouden ollessa henkilökohtaista palvelua sisältävää työtä, se asettaa erityisvaatimuksia ja haasteita kilpailuttamiselle.

Taulukko 9 Laadun arviointi



Vaikutusten arviointi kytkeytyy keskeisesti vertailuun uuden hankintalain ja aikaisemman lain välillä. Hankintayksiköille suunnatussa kyselyssä pyydettiin arviota uuden hankintalain vaikutuksista palveluiden laatuun. Vastauksissa tuli esille laadun arvioinnin vaikeus ja nykytilan vertaaminen aikaisempaan.

Palvelun laadun arviointi on haastavaa sillä, arvioinnissa on huomioitava niin loppukäyttäjän, hankintayksikön kuin myös palveluntuottajan näkemykset. Kyse on usein myös subjektiivisesta näkemyksestä. Suoritetuissa kyselyissä hankintayksiköiden näkemykset jakaantuvat, eikä voida selkeästi tehdä johtopäätöstä, miten hankintalaki on vaikuttanut palveluiden laatuun verrattuna aikaisempaan tilanteeseen. Loppukäyttäjien näkemyksiä pyrittiin kartoittamaan kohdennetulla kyselyllä eräille hankintayksiköille pyytämällä arvioita yleisellä tasolla siitä, millaisia laatujärjestelmiä ja asiakaspalautejärjestelmiä tarjoajat käyttävät ja miten niitä hyödynnetään laadun kehittämisessä. Samalla pyydettiin tietoja hankintayksiköiden keräämistä asiakastytyväisyyttä koskevista kyselyistä. Asetetussa määräajassa vastauksia ei saatu.

Uuden hankintalain mukaiset hankintaprosessia sääntelevät aikaisempaa yksityiskohtaisemmat velvoitteet ovat edistäneet laadukkaiden palveluhankintojen tekemistä. Erityisesti tarjousvertailun katsottiin parantuneen, koska tarjouspyynnön tietosisältö on säännelty varsin yksityiskohtaisesti. Toisaalta uuden hankintalain ei nähty vaikuttaneen suuresti kilpailuttajien palvelujen laatuun, koska myös aiemman hankintalain aikana palvelujen laatutekijöihin kiinnitettiin huomiota.

Palvelun laadun täysimittaista huomioimista voi rajata julkisen talouden kustannuspaineet. Laadun ja hinnan välinen jännite voi syntyä kireäksi, kun hankintayksikkö pyrkii pysymään budjettirajoitteessaan ja samalla korostamaan täysimittaista laatua. Näin ollen korkea laatu voi muodostua liian kalliiksi julkiselle toimijalle. Toisaalta liian suuri hintapainotteisuus voi johtaa siihen, että palveluntuottajat lähtevät tinkimään laadusta voittaakseen kilpailun. Kilpailutilanne voi myös parantaa laatua, kun palveluntarjoajat kilpailevat parhaimman laadun tarjoamisesta pitämällä samalla kustannukset kurissa voittaakseen tarjouskilpailun.

Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat työvoimavaltaisia aloja, joissa työvoimakustannuksilla on suuri merkitys. Tällöin kilpailutilanne ei kuitenkaan saisi johtaa tarjoajien kesken alihinnoitteluun. Hankintayksiköt ovat huomioineet joissain määrin myös palvelun laadun osatekijänä noudatettavia työehtoja ja työoloja. Heikommat työehdot voivat todennäköisesti heijastua heikentäen tarjottavien palveluiden laatua ja esimerkiksi työvoiman pysyvyyttä. Palveluntarjoajat toivat esille henkilöstökustannusten suuruuden sosiaali- ja terveystaloudellisuissa, sillä hyvä ja ammattitaitoinen henkilöstö on suurin kuluerä palvelun kustannusrakenteessa.

Kun valinta tehdään käyttäen perusteena kokonaistaloudellista edullisuutta eikä halvinta hintaa, hankintayksikön tulee kiinnittää riittävästi huomiota kustannustekijöiden ja laatutekijöiden väliseen suhteeseen. Käytännön hankintatoimessa näyttäisi siltä, että hinnan painoarvo jää monesti laatutekijöitä merkittävämmäksi. Palveluntuottajat toivat esille, että edelleen hinta vaikuttaisi olevan liian keskeinen tekijä. Hinnan merkittävyyden korostaminen on yksin hankintayksikön harkintavallassa, jolloin sen tulisi arvioida, voidaanko laadun taso turvata voimakkaalla hintapainotteisuudella. Käytäntöön voi vaikuttaa se, että julkiset toimijat toimivat tiukkojen budjettirajoitusten ehdoilla, eikä heillä ole tämän vuoksi mahdollisuutta siuuttaa hinnan merkittävyyttä. Kuitenkaan hintapainotteisuus ei välttämättä tarkoita laatutekijöiden unohtamista edellyttäen, että laatu on määritelty tasokkaasti palvelulle asetetuissa perusvaatimuksissa.

- Hankintalaki mahdollistaa laadun huomioimisen sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen kilpailuttamisessa. Laadun tosiasiallinen huomioon ottaminen jää kuitenkin hankintayksiköiden päätettäväksi. Tällöin ostajan tulee määritellä palvelun ehdot ja laadun kriteerit etukäteen.
- Palvelun laadun arviointi on haastavaa. Arvioinnissa on huomioitava niin loppukäyttäjän, hankintayksikön kuin myös palveluntuottajan näkemykset. Kyse on myös subjektiivisesta näkemyksestä.
- Hankintaprosessin yksityiskohtainen sääntely on edistänyt laadukkaiden palveluhankintojen tekemistä.
- Palvelun laadun täysimittaista huomioimista voi rajata julkisen talouden kustannuspaineet. Laadun ja hinnan välinen jännite voi syntyä kireäksi, kun hankintayksikkö pyrkii pysymään budjettirajoitteessaan ja samalla korostamaan täysimittaista laatua.
- Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat työvoimavaltaisia aloja, joissa työvoimakustannuksilla on suuri merkitys. Tällöin kilpailutilanne ei kuitenkaan saisi johtaa tarjoajien kesken alihinnoitteluun.
- Hankinnassa tulisi kiinnittää riittävä huomiota kustannustekijöiden ja laatutekijöiden väliseen suhteeseen. Näyttäisi siltä, että hinnan painoarvo jää monesti laatutekijöitä merkittävämmäksi. Kuitenkaan hintapainotteisuus ei välttämättä tarkoita laatutekijöiden unohtamista edellyttäen, että laatu on määritelty tasokkaasti palvelulle asetetuissa perusvaatimuksissa.

4.4 Palvelun laadun kilpailuttaminen

Kilpailuttamisella ja hankintalaila pyritään edistämään laadukkaiden sosiaali- ja terveystalvelujen saantia. Laatuvaikutusten arvioinnissa niin palveluiden tilaajan kuin palveluiden tuottajien näkemykset nousevat keskeiseen asemaan yhdessä palvelun loppukäyttäjien kokemusten kanssa.

Palvelujen laadun turvaaminen sosiaali- ja terveystalveluhankinnoissa on keskeistä. Sosiaali- ja terveysthuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 3 momentti edellyttää, että kunnan tulee varmistua siitä, että yksityiseltä palveluntuottajalta hankitut talvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Hankintalain säännökset mahdollistavat palvelujen laadun huomioon ottamisen monin tavoin. Hankintayksikkö voi määrittellä haluamaansa palvelun laatua: 1) tarjoajan soveltuvuuden kautta, 2) tarjousten vertailuperusteina käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, 3) palvelulta edellytettävänä vaatimuksina, ja 4) laadun seurannan ja arvioinnin vaatimuksina sopimuskaudella.

Taulukko 10 Laadun määrittäminen palveluhankinnassa

<p>1. Tarjoajan kelpoisuus- ja soveltuvuusvaatimukset</p> <p>Esim.</p> <ul style="list-style-type: none"> - pätevyysvaatimus (lääkäri) - kokemus päivystystoimesta - referenssit 	<p>2. Vertailuperuste</p> <p>Esim.</p> <ul style="list-style-type: none"> - asiakaslähtöisyys - laatu järjestelmät - henkilöstön koulutus - palvelun saavutettavuus
<p>3. Palvelun sisällöllinen laatuvaatimus</p> <p>Esim.</p> <ul style="list-style-type: none"> - asiakas saa palvelun omalla äidinkielellään (suomeksi tai ruotsiksi) - työntekijällä on sosiaali- ja terveydenhuolto-alan ammattitutkinto - hoitopaikan tulee sijaita hyvien kulkuyhteyksien saavutettavissa 	<p>4. Laadun seuranta ja arviointia koskevat vaatimukset</p> <p>Esim.</p> <ul style="list-style-type: none"> - laadun seuranta ja raportointi laatu järjestelmän pohjalta

Hankintalainsäädäntö mahdollistaa sen, että sosiaali- ja terveystalveluissa, joissa palvelun tarjoamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys, vertailuperusteina voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta tai ammattitaitoa (hankintalaki 72 §). Joustavan sääntelyn voidaan nähdä toimivan hyvin sosiaali- ja terveystalveluissa laadukkuuden lisääjänä.

Laadun mittaaminen ja sisällöllinen tuotteistaminen ovat haasteellisia tehtäviä, koska sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyy paljon inhimillistä ja henkilökohtaista ulottuvuutta, joita on vaikea tuotteistaa. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on haasteellista määrittää itse kilpailutettava palvelu, koska lopputuote ei ole ”konkreettinen” kuten tavara. Kyselyn vastausten perusteella hankintayksiköt katsoivat, että sosiaalipalvelujen ja toisaalta terveyspalvelujen tuotteistaminen ovat erilaisia. Terveystuollossa tuotteistaminen katsottiin pidemmälle viedyksi kuin sosiaalipalveluissa. Sosiaalipalvelujen ja terveyspalvelujen välinen raja ei ole ehdoton, sillä osa sosiaalihuoltona annettavista palveluista voi olla luonteeltaan myös terveyspalveluita, kuten esimerkiksi vanhusten laitoshuollossa tai mielenterveyspalveluna annettavat palvelut.

Sosiaalipalveluissa erilaiset palveluvariaatiot ja käytännöt nähtiin vaikeasti määriteltävinä. Niin sosiaalipalveluissa kuin myös terveyspalveluissa katsottiin laatutekijöiden ja niiden arvioinnin vaikeuden korostuvan. Lisäksi kyselyissä tuli ilmi, että palveluiden tarjoajien määrä on rajallinen, jolloin todelliset kilpaillut markkinat saattavat puuttua. Hankintalaki edellyttää kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä. Tämä tavoitteen toteutuminen edellyttäisi tarjoajien määrän kasvua sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla.

- Hankintayksikkö voi *määritellä haluamaansa palvelun laatua*: 1) tarjoajan soveltuvuuden kautta, 2) palvelulta edellytettävänä vaatimuksina, 3) tarjousten vertailuperusteina käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta ja 4) laadun seurannan ja arvioinnin vaatimuksina sopimuskaudella.
- Laadun mittaaminen ja sisällöllinen tuotteistaminen ovat haasteellisia tehtäviä, koska sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyy paljon inhimillistä ja henkilökohtaista ulottuvuutta, joita on vaikea tuotteistaa. Sosiaali- ja terveyspalveluihin soveltuvia laatumittareita tulee kehittää.
- Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on haasteellista määrittää itse kilpailutettava palvelu, koska lopputuote ei ole ”konkreettinen” kuten tavara.
- Sosiaalipalvelujen ja toisaalta terveyspalvelujen tuotteistaminen ovat erilaisia. Terveystuollossa tuotteistaminen on viety pidemmälle kuin sosiaalipalveluissa.

4.5 Laatua voidaan huomioida monimuotoisesti

Palvelun kilpailuttamisessa käytettäviä laatutekijöitä selvitettiin tutkimalla hankintayksiköiden laatimia tarjouspyyntöjä ja hankintailmoituksia. Tarkasteluun saatiin 49:ltä eri hankintayksiköltä 133 hankintaa koskevat tarjousasiakirjat. Näiden hankintojen ennakoitu arvo oli lähes 300 miljoonaa euroa, mikä edustaa noin kolmatta osaa tarkasteluajanjaksona ilmoitetuista sosiaali- ja terveystalushankinnoista. Näissä hankinnoissa valinta tehtiin lähes aina (89 %) käyttäen valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta. Kun hankintayksiköt käyttävät valintaperusteena halvinta hintaa se ei suoraan tarkoita, ettei laadullisia tekijöitä olisi otettu huomioon. Halvin hinta voi hyvin toimia valintaperusteena laadukkaissa palveluhankinnoissa, kun hankinnan laatua määritetään esimerkiksi tarjoajalta vaadittavan soveltuvuuden kautta, palvelulta edellytettävänä vaatimuksina tai esimerkiksi laadun seurannan ja arvioinnin vaatimuksina sopimuskaudella.

Tarkastelussa olleiden hankintojen osalta selvitettiin niissä asetettuja laatutekijöitä. Laatutekijöitä asetetaan sosiaali- ja terveystalushankinnoissa hyvin vaihtelevalla tavalla joko vertailuperusteisiin, tarjoajan soveltuvuusvaatimukseen tai muihin hankinnan laatuvaatimukseen. Tarkastelussa on käsitelty yleisimmin esiintyneitä laatutekijöitä.

Tarjouspyyntöasiakirjojen tarkastelun perusteella voidaan havaita, että laatua huomioidaan kilpailutuksessa, erityisesti asettamalla laadullisia vertailuperusteita. Palveluntuottajien näkemyksissä tulee kuitenkin voimakkaasti esille, ettei laatua oteta riittävässä määrin huomioon. Toisaalta palveluntuottajien näkemysten mukaan laatutekijöiden huomioonottaminen on erittäin vaihtelevaa. Ero voi johtua myös näkemyseroista sen suhteen, mikä on riittävää laatua. Palveluntuottajat toivat esille, että laatuvaatimukset kehittyvät kaiken aikaa, ja niistä on joissain palveluissa tullut jo varsin yksityiskohtaisia.

4.5.1 Laadukkuutta kokonaistaloudellisuuden kautta

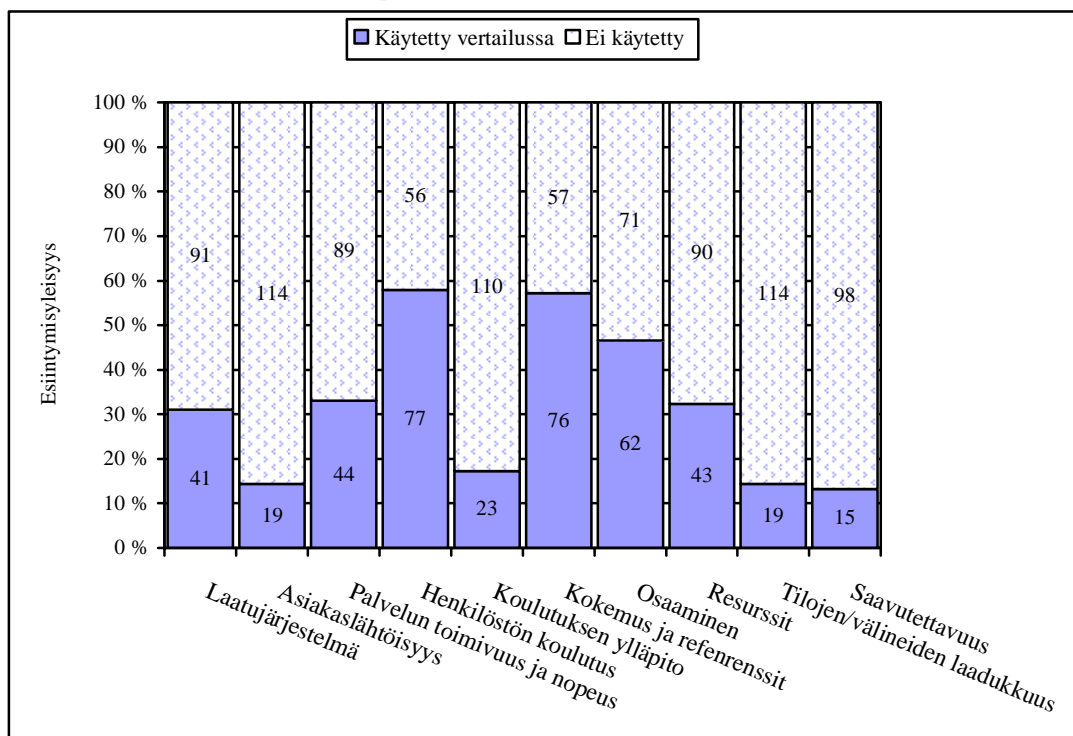
Tarkastelluissa hankinnoissa valintaperusteena käytettiin yleisimmin (89 %) kokonaistaloudellista edullisuutta (N=133). Hintaa käytettiin yhtenä kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena lähes aina. Hinnan lisäksi asetettiin vertailuperusteiksi laadullisia tekijöitä, kuten palvelun monipuolisuus ja kattavuus, laatujärjestelmien ja asiakaspalautejärjestelmien käyttö, asiakaslähtöisyys, palvelun toimivuus ja nopeus. Palveluntuottajien näkemyksen mukaan hinnalle annetaan edelleen vertailuperusteena liian merkittävä painoarvo ja laatutekijöille liian matala.

Sosiaali- ja terveystalushankinnoissa moni laadullisista tekijöistä on sidoksissa henkilökunnan pätevyyteen ja ammattitaitoon. Pätevyysvaatimuksia on asetettu myös lainsäätäjän taholta erityislaeissa. Vertailuperusteissa hinnan jälkeen käytetyimmiksi nousivat henkilöstön koulutus ja ammattipätevyys sekä palveluntuottajan kokemus ja referenssit. Näitä käytettiin noin 60 prosentissa otoksen hankinnoissa. Hankintalain periaatteiden mukaan palveluntuottajien kokemusta ja referenssejä tulee voida arvioida objektiivisesti. Lisäksi vertailuperusteina käytettiin koulutuksen ylläpitoa ja henkilöstön osaamista. Ammattitaidon ylläpidon huomioiminen kertoo siitä, että halutaan varmistaa myös laatuvaatimukset sen kautta.

Yksi merkittävä laadullinen tekijä oli henkilöresurssit ja henkilökunnan riittävyys. Palvelun laatuun vaikuttaa olennaisesti myös se, että palveluntarjoaja kykenee tarjoamaan riittävän määrän koulutuksen saaneita ammattihenkilöitä asiakkaita kohden tai huolehtimaan muutoin henkilökunnan mitoituksista kuten varallaolo- tai sijaisuusjärjestelyillä. Niukasti mitoitettujen henkilöstöresurssien puute voi aiheuttaa liiallista kiirettä ja töiden kasaantumista, mikä osaltaan voi johtaa palvelun laadun heikkenemiseen. Henkilökunnan riittävyyttä laadullisena vertailuperusteena käytettiin kolmasosassa tarkastelluissa tarjouspyynnöissä.

Hankintalain mukaan sosiaali- ja terveystalouden palveluissa vertailuperusteina voidaan käyttää hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta tai ammattitaitoa. Hankintayksiköiden vastausten mukaan tätä mahdollisuutta on hyödynnetty jossain määrin.

Taulukko 11 Laadulliset vertailuperusteet



Hankintayksiköt asettivat tarjouspyynnöissä laadullisia vaatimuksia palvelun sisällölle ja soveltuvuudelle. Laadua voitiin arvioida esimerkiksi erilaisten palvelukuvausten avulla tai tarkastelemalla esimerkiksi palvelun kuntouttavaa työotetta ja henkilökunnan toimintaa käytännössä. Laadullisena vertailuperusteena käytettiin myös kielellisiä tekijöitä. Kielellisten asioiden voidaan katsoa vaikuttavan keskeisesti hoidon ja palvelun sisältöön, ja sen kautta palvelun laatuun. Näitä tekijöitä käytettiin kuitenkin suhteellisen harvoin.

Laatutekijät eivät välttämättä liity pelkästään henkilösuorituksiin, kuten pätevyyteen ja kokemukseen, vaan myös toimintaympäristöön. Palveluiden kilpailuttamisessa vertailuperusteisiin asetettiin tilojen ja välineiden laadullista arviointia kuten tilojen esteettömyys, asuin-tiloihin sijoitettaviin asukkaiden määrää tai hoito- tai kuljetusvälineiden varustetaso. Lisäksi palvelujen saavutettavuus nousi esille, etenkin suurissa kaupungeissa palveluntarjoajan sijainnilla oli keskeinen merkitys.

Hankintayksiköt saattoivat määrittää laatutekijöiksi palveluntuottajien oman henkilökunnan sitouttamisen työtehtäviin sekä viihtyvyyden koulutus-, työnohjaus-, perehdyttämis- ja työhyviöintisuunnitelmien kautta. Hankintayksiköiden asettamissa vertailuperusteissa näkyi myös se, että palveluntuottajan toimintavarmuudesta ja palvelutoiminnan jatkuvuudesta haluttiin varmistua.

Tarjouspyynnöt nähtiin järjestöjen eli ns. kolmannen sektorin toimijoiden toiminnan kannalta liian rajattuina, eikä laatutekijöitä oteta kilpailutuksissa riittävästi huomioon. Järjestöjen toimintaa on joiltakin osin hankala tuotteistaa ja kilpailuttaa. Järjestöt pyrkivät tuottamaan palveluja eettisestä arvomaailmastaan käsin mahdollisimman laadukkaaseen palveluun pyrkien. Näitä tekijöitä ei järjestöjen mielestä huomioida riittävästi.

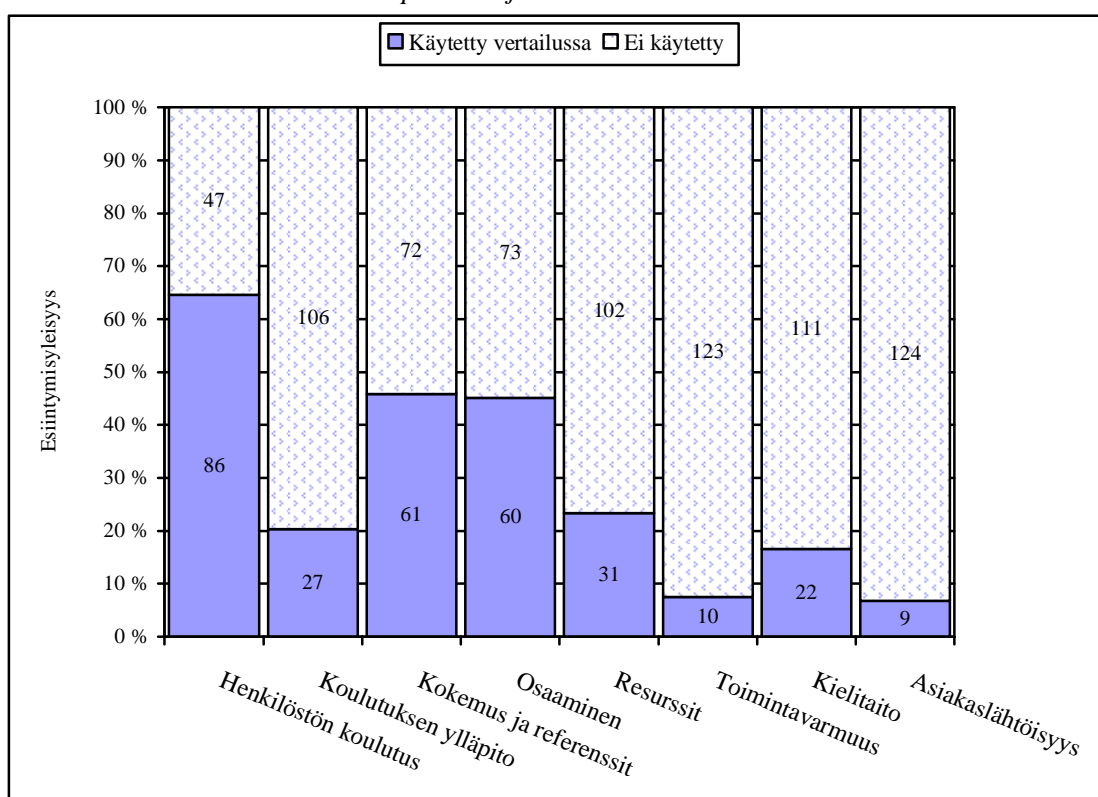
- Laatu on huomioitu asetetuissa vertailuperusteissa monimuotoisesti.
- Hintaa käytettiin yhtenä kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena lähes aina. Hinnan lisäksi asetettiin vertailuperusteiksi laadullisia tekijöitä, kuten palvelun monipuolisuus ja kattavuus, laatujärjestelmien ja asiakaspalautejärjestelmien käyttö, asiakaslähtöisyys, palvelun toimivuus ja nopeus.
- Palveluntuottajien näkemysten mukaan hinnalle annetaan liian merkittävä painoarvo.
- Sosiaali- ja terveyspalveluissa moni laadullisista tekijöistä on sidoksissa henkilökunnan pätevyyteen ja ammattitaitoon. Vertailuperusteissa hinnan jälkeen käytetyimmiksi nousivat henkilöstön koulutus ja ammattipätevyys sekä palveluntuottajan kokemus ja referenssit.
- Henkilökunnan riittävyttä laadullisena vertailuperusteena käytettiin kolmasosassa. Niukasti mitoitettut henkilöstöresurssit voivat aiheuttaa liiallista kiirettä ja töiden kasaantumista, mikä osaltaan voi johtaa palvelun laadun heikkenemiseen.
- Tarjouspyynnöt nähtiin järjestöjen toiminnan kannalta liian rajattuina. Järjestöjen toimintaa on joiltakin osin hankala tuotteistaa ja kilpailuttaa. Järjestöt pyrkivät tuottamaan palveluja eettisestä arvomaailmastaan käsin mahdollisimman laadukkaaseen palveluun pyrkien. Näitä tekijöitä ei järjestöjen mielestä huomioida riittävästi.

4.5.2 Laatu tarjoajan kelpoisuus- ja soveltuvuusvaatimuksilla

Varmistaakseen palveluiden laatua, hankintayksiköt asettivat tarkastelluissa tarjouspyyntöasiakirjoissa tarjoajan kelpoisuudelle ja soveltuvuudelle henkilökunnan pätevyyteen, ammattitaitoon ja kokemukseen sekä referensseihin liittyviä vaatimuksia. Näitä asetettiin selvästi muita laatutekijöitä enemmän. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että sosiaali- ja terveyspalveluissa laatutekijät ovat sidoksissa yleensä henkilökunnan pätevyyteen ja ammattitaitoon, koska kyse on inhimillisestä ja henkilökohtaisesta palvelusta. Hoitohenkilökunnan peruspätevyysvaatimuksia on asetettu kulloisessakin erityislainsäädännössä.

Noin viidesosassa tarkastelluissa tarjouspyynnöissä asetettiin vaatimuksia myös henkilökunnan koulutuksen ylläpidolle sekä riittäväksi mitoitetuille henkilöstöresursseille. Henkilöstötaeresurssien riittävydessä painotettiin erityisesti varallaolo- ja sijaisuusjärjestelyitä, joiden avulla voidaan taata palvelun saatavuus.

Taulukko 12 Laatuvaatimukset kelpoisuus- ja soveltuvuusarvioinnissa



Hankintayksiköt halusivat joissakin tapauksissa jo kelpoisuuden ja soveltuvuuden määrittely-vaiheessa varmistaa palveluntuottajien työntekijöiden sitoutumista työtehtäviin ja viihtymistä työtehtävissä koulutus-, työnohjaus-, perehdyttämis- ja työhyvievointisuunnitelmien kautta. Kelpoisuus- ja soveltuvuusvaatimukseen sisältyi myös toimintavarmuuteen ja toiminnan jatkumiseen liittyviä vaatimuksia. Kelpoisuusvaatimuksissa myös henkilökunnan kielitaito oli yksi laadullinen osatekijä sekä asiakaslähtöisyys. Näitä laadullisia arviointitekijöitä esiintyi kuitenkin verrattain vähän.

Sosiaali- ja terveystalvet ovat työvoimavaltaisia aloja, joten palvelun laatuun vaikuttavat korostuneesti henkilöstön asema, työote ja jaksaminen työssä. Näitä näkökulmia voidaan tarjouksien vertailussa huomioida pyytämällä selvityksiä työehdoista, tekemällä katselmuksia palvelutilanteissa ja varmistamalla henkilökunnan riittävästä resurssista ja viihtymisestä työssä.

Kyselyjen perusteella hankintayksiköt katsoivat, että uusi hankintalaki tarjoaa aiempaa monipuolisemmat mahdollisuudet löytää kyvykäs palveluntuottaja ja sen myötä myös palvelun laatutason katsottiin parantuneen. Kyselyjen perusteella voidaan myös nähdä, että palveluntuottajien kokemus ostopalvelujen tuottajina julkiselle sektorille on parantanut tarjonnan laatua. Hankintayksiköt toivat esille, että osa tuottajista käyttää entistä enemmän laatusertifiointia. Kun hankintayksikkö on asettanut riittävät ja hankinnan kokoon nähden oikeansuhteiset tarjoajan soveltuvuus- ja kelpoisuusehdot, palveluntuottajista valikoituu tarjousvertailun parhaimmat.

Palveluntuottajat eivät tuoneet esille soveltuvuus- ja kelpoisuusehtoihin liittyviä arvioita puolesta tai vastaan. Vastauksissa korostui kuitenkin se, että kelpoisuus- ja soveltuvuusvaatimusten takeeksi vaaditaan toimittamaan tarjouksen yhteydessä liian laajoja selvityksiä ja liiteasiakirjoja.

- Hankintayksiköt katsoivat, että uusi hankintalaki tarjoaa aiempaa monipuolisemmat mahdollisuudet löytää kyvykäs palveluntuottaja ja sen myötä myös palvelun laatutason katsottiin parantuneen.
- Varmistaakseen palveluiden laatua, hankintayksiköt asettivat suhteellisen yleisesti tarjoajan kelpoisuudelle ja soveltuvuudelle henkilökunnan pätevyteen, ammattitaitoon ja kokemukseen sekä referensseihin liittyviä vaatimuksia.
- Tarkastelluissa tarjouspyynnöissä asetettiin vaatimuksia myös henkilökunnan koulutuksen ylläpidolle sekä riittäväksi mitoitetuille henkilöstöresursseille noin viidesosassa hankinnoissa.

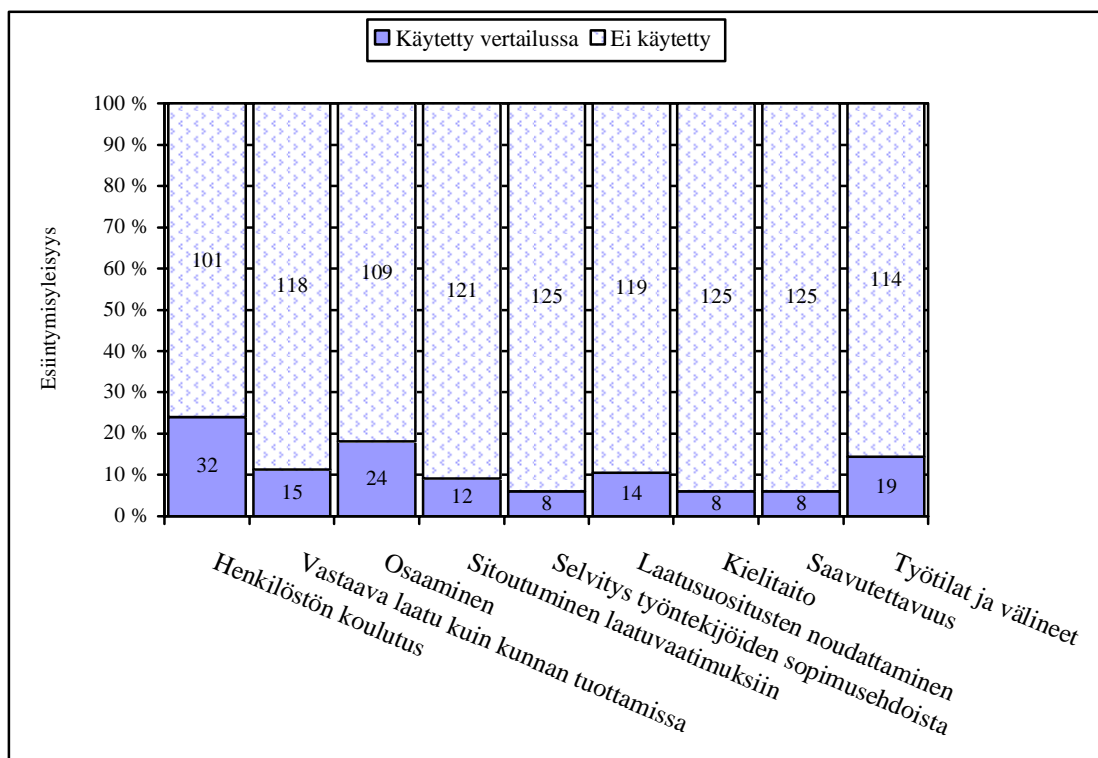
4.5.3 Muita laatuvaatimuksia

Laatuvaatimuksia voidaan asettaa myös määritettäessä palvelun sisältöä. Hankintayksiköt edellyttivät jonkin verran palvelun sisällöllisenä vaatimuksena henkilöstön koulutusta ja osaamista. Hankintayksiköt edellyttivät myös suhteellisen usein, että palveluissa tulee noudattaa tiettyjä laatusuosituksia tai ohjeita, kuten sosiaali- ja terveysministeriön tuottamia laatusuosituksia. Laatusuosituksia on annettu muun muassa ikäihmisten palveluista, mielenterveyspalveluista, päihdepalveluista, terveyden edistämisestä, vammaisten asumispalveluista ja kouluterveydenhuollosta. Palveluiden laatua voidaan tarkastella teknisesti (esimerkiksi tilakysymyksinä) sekä prosessuaalisesti (esimerkiksi toimintakäytäntöinä). Sosiaali- ja terveysministeriön suosituksissa laatu on määritelty monimuotoisesti huomioiden erilaisten palveluiden erityispiirteet.

Palveluntarjoajat toivat esille, että laatutekijöiden huomiointi onnistuu kohtuullisen hyvin laatuvaatimusten ja erilaisten laadunvalvontamekanismien avulla.

Käytäntö näyttäisi olevan, että laadulliset tekijät sisällytetään jo tarjoajan ja tarjouksen valintavaiheeseen, jolloin muita laatuvaatimuksia ei välttämättä aseteta. Tämän takia muiden laatuvaatimusten yleisyys näyttää taulukon 13 tarkastelussa vähäiseltä.

Taulukko 13 Muut laatuvaatimukset



4.6 Vaikeudet laadun määrittelyssä ja tarjouspyynnön laadinnassa

Yksi merkittävä haaste kilpailuttamisessa on selkeän tarjouspyynnön laadinta ja siihen vastaaminen. Tarjouspyyntö on useimmiten hankintamenettelyn tärkein asiakirja. Tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen ja sen toteuttamiseen liittyvien seikkojen sekä palvelun laadun kuvaaminen siten, että sen perusteella saadaan tarjouksien vertailuun lopullisia, yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Aikaisemmin oikeuskäytännössä tarjouspyyntöjen sisällöllisen puutteellisuuden vuoksi tarjousten vertailukelvottomuus katsottiin yhdeksi merkittävimmäksi ongelmaksi hankintamenettelyssä. Tilanteen korjaamiseksi hankintalaissa päädyttiin säätämään tarjouspyynnön sisältöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista. Hankintalaki asettaa vakioidut muotovaatimukset tarjouspyynnön tietosisällölle.

Kyselyssä enemmistö (73 %) hankintayksiköistä katsoi, että tarjousten vertailu oli parantunut uuden hankintalain myötä. Tämä on selkeä parannus aiempaan verrattuna. Toisaalta yksityiskohtainen sääntely voi johtaa tarjouspyyntöjen monimutkaistumiseen. Kyselyn perusteella uuden hankintalain nähtiin osittain parantaneen palvelujen laatua erityisesti määrittämällä tarjouspyynnön tietosisällön pakollisuutta ja näin kehittämällä tarjouksia paremmin laatua kuvaavimmiksi.

Palveluntuottajat katsoivat, että hankintayksiköiden tarjouspyynnöissä on vielä parannettavaa. Tarjouspyynnöt voidaan laatia liian monimutkaisiksi ja ilman riittävää osaamista substanssista. Kyselyjen mukaan hankintayksiköiden kilpailuttamisosaamisen tasoa ei aina pidetty riittävänä.

Tarjoajat eivät puolestaan osaa vastata vaikeaselkoihin tarjouspyyntöihin. Kyselyssä hankintayksiköt toivat esille, että tarjouksen jättäminen voi olla liian työlästä yrityksille. Tarjoajat eivät myöskään välttämättä osaa vastata tarjouspyyntöihin, mikä johtaa tarjouksien hylkäämiseen. Tarjouspyynnöt ovat toisinaan varsin laajoja ja työläitä läpikäydä. Tarjoajilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia perehtyä laajoihin asiakirjoihin, jolloin muotovirheiden mahdollisuus tarjouksien laadinnassa kasvaa.

Uuden hankintalain vaikutus hankintaprosessin selkeytymiseen jakoi näkemyksiä. Kyselyn mukaan hankintayksiköistä enemmistö katsoi, että hankintalaki on selkeyttänyt hankintaprosessia, mutta toisaalta jäykistänyt ja sitonut liikaa muotomääräyksiin. Palveluntarjoajat pitivät kielteisinä vaikutuksina muun muassa sitä, että hankintalain muodollisuustulkinta on viety monissa tilaajaorganisaatioissa äärimmäisyyksiin eli tekniset muotovaatimukset saatavat olla jopa hallitsevampia kuin itse tuotettava palvelu. Tarjouspyyntöasiakirjat ja niiden liitteenä olevat standardit voivat olla erityisesti sosiaali- ja terveystalvaluolilla monimutkaisia, vaikeaselkoisia ja tulkinnanvaraisia.

Hankintayksiköllä on laaja harkintavalta ja vastuu laadun sisällöllisessä määrittelyssä sekä laadullisten vaatimusten asettamisessa. Hankintayksiköiden tulisikin pyrkiä määrittelemään laadulliset tekijät tarkoin ja selkeästi, niin että palveluntarjoajat osaisivat vastata niihin. Kyselyjen mukaan osa hankintayksiköistä koki, että palvelujen sisällöllisen ja laadullisen määrittelyn tarkentuminen on selkeyttänyt ja helpottanut hinnan ja laadun välistä arviointia.

Sosiaali- ja terveystalvaluissa moni laadullisista tekijöistä on sidoksissa henkilökunnan pätevyyteen ja ammattitaitoon. Laadun mittaaminen, sisällöllinen tuotteistaminen ja vertailu ovat haasteellisia tehtäviä, koska näihin palveluihin sisältyy paljon inhimillistä ja henkilökohtaista ulottuvuutta, mitä on vaikea tuotteistaa. Näin esimerkiksi vammaisten, vanhuksien ja mielenterveyspotilaiden ympärivuorokautisessa asumispalvelussa, jossa on kyse näiden ihmisten kodeista. Myös palveluntarjoajat ovat kiinnittäneet huomiota, että menettelyllisiin

seikkoihin kiinnitetään liiaksi huomiota, jolloin panostaminen varsinaiseen hankinnan sisältöön kärsii. Laadun kilpailuttaminen vaatii hankintaosaamisen lisäksi substanssiosaamista.

Lainsäädäntö mahdollistaa laatutekijöiden huomioimisen. Kyselyn perusteella voidaan arvioida, että keskeisenä ongelmana on sosiaali- ja terveystalouden käytännön kilpailuttamiseen liittyvät haasteet. Hankintaosaamista tulisi kehittää koulutusta, opastusta ja neuvontaa lisäämällä. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö on ensiarvoisen tärkeä taho neuvonnassa, mutta neuvontaa tulisi kohdentaa eri sektoreille niiden ominaispiirteet huomioiden. Jotkut hankintayksiköt toivat esille, että ne ovat järjestäneet informaatiotilaisuuksia yrityksille. Tilaisuuksissa on saatu uutta tietoa niin tilaajan kuin tuottajan kohtaamista haasteista hankintamenettelyssä. Hankinta-asioissa tulisi lisätä vuoropuhelua tilaajien ja tuottajien kesken, jotta saavutettaisiin hyviä hankintakäytäntöjä.

- Lainsäädäntö mahdollistaa laatutekijöiden huomioimisen.
- Merkittävä haaste kilpailuttamisessa on selkeän tarjouspyynnön laadinta ja siihen vastaaminen.
- Hankintayksiköt katsoivat, että tarjousten vertailu oli parantunut uuden hankintalain myötä. Hankintayksiköiden mukaan palvelujen sisällöllisen ja laadullisen määrittelyn tarkentuminen on selkeyttänyt ja helpottanut hinnan ja laadun välistä arviointia.
- Uuden hankintalain nähtiin osittain parantaneen palvelujen laatua erityisesti määrittämällä tarjouspyynnön tietosisällön pakollisuutta ja näin kehittämällä tarjouksia paremmin laatua kuvaavimmiksi.
- Palveluntuottajat katsoivat, että tarjouspyyntöjen laadinnassa on vielä parannettavaa. Tarjouspyynnöt voidaan laatia liian monimutkaisiksi ja ilman riittävää osaamista substanssista.
- Laadun mittaaminen, sisällöllinen tuotteistaminen ja vertailu ovat haasteellisia tehtäviä, koska näihin palveluihin sisältyy paljon inhimillistä ja henkilökohtaista ulottuvuutta, mitä on vaikea tuotteistaa.
- Palveluntarjoajat pitivät kielteisinä vaikutuksina muun muassa sitä, että hankintalain muodollisuustulkinta on viety monissa tilaajaorganisaatioissa äärimmäisyyksiin, jolloin tekniset muotovaatimukset saattavat olla jopa hallitsevampia kuin itse tuotettava palvelu.

4.7 Laadun seuraaminen

Keskeistä on huomioida myös laadun seuraaminen kilpailuttamisen jälkeen. Loppukäyttäjän näkökulmasta on tärkeää, että palvelun laatu säilyy koko sopimuskauden ajan. Kyselyjen perusteella hankintayksiköt katsoivat, että mahdollisuudet seurata laadun kehittymistä ovat parantuneet, kun laatuvaatimukset määritetään tarkoin jo hankintaprosessin alussa.

Laatua tulisi voida arvioida ja seurata tehokkaammin koko sopimuksen voimassa olon ajan. Ongelmana tässä voivat olla hankintayksiköiden riittämättömät resurssit.

Myös palveluntuottajat toivat esille laadun valvonnan merkityksen. Palvelunlaadun tarkkailun pohjalta palveluntarjoajat pystyvät kehittämään ja uudistamaan palveluitaan kysyntää vastaaviksi ja säilyttämään kilpailukykyänsä. Palveluntuottajat katsoivat, että laadun seuraaminen ja valvonta voivat olla puutteellista. Laadun valvonta koituu viimekädessä loppukäyttäjän hyväksi.

- Keskeistä on huomioida myös laadun seuraaminen kilpailuttamisen jälkeen. Laadun valvonta koituu loppukäyttäjän hyväksi.
- Kyselyjen perusteella hankintayksiköt katsoivat, että mahdollisuudet seurata laadun kehittymistä ovat parantuneet, kun laatuvaatimukset määritetään tarkoin jo hankintaprosessin alussa.
- Palveluntuottajat katsoivat, että laadun seuraaminen ja valvonta voivat olla puutteellista. Syynä on useimmiten resurssipula.

4.8 Palvelusetelimalli hankintojen kilpailuttamisen vaihtoehtona

Ikäntymisen mukanaan tuoma tuottavuuden nostamisvaade pakottaa uudistamaan palvelujen järjestämistapoja. Asiakkaan valinnanvapauden lisääminen edistää kilpailua ja sen myötä palvelujen laadun paranemista. Kyky vaikuttaa palvelun sisältöön vaikuttaa samalla myönteisesti kansalaisten sitoutuneisuuteen julkisesti rahoitettujen hyvinvointipalvelujen järjestämismalliin.

Palveluseteli voidaan toteuttaa joko erityislailla tai julkisena hankintana, jolloin palvelun toteuttaminen täyttää joko hankintalain hankinnan tai palveluiden käyttöoikeussopimuksen määritelmän. Palvelusetelin käyttö perinteisen hankintamenettelyn sijasta on mahdollista erityisesti sosiaali- ja terveystalouden palveluissa, joihin ei sovelleta hankintadirektiivin 2004/18/EY kaikkia menettelysäännöksiä sellaisenaan, vaan palvelujen hankintamenettelyissä on kansallista liikkumavaraa. Tosin uudistettu hankintalakikin antaa jo mahdollisuuden tehdä suora hankinta tilanteissa, joissa se on perusteltua yksittäisen potilaan tai asiakkaan näkökulmasta.

Palveluseteli voisi soveltua hyvin sellaisiin palveluihin, joissa yksittäisen asiakkaan rooli ja mahdollisuus toimia palvelun tarjoajan valitsijana on realistinen. Palvelusetelimallissa vastaava viranomaisasettaisi palvelun tarjoajille tietyt laatuvaatimukset ja valvoisi yritysten toimintaa. Mikäli palveluseteli-toimittajiksi hyväksyttäisiin kaikki asetetut ehdot täyttävät yritykset, asiakas valitsisi itse toimittajien joukosta omiin mieltymyksiinsä ja tarpeisiinsa sopivan palveluntarjoajan. Hankintayksikön ei tällöin tarvitsisi tehdä tarjoajien kesken vertailua ja valintaa. Tämä helpottaisi myös hankintayksiköiden työtä, koska työläs tarjousten keskinäinen vertailu jäisi pois. Palveluseteli-järjestely muistuttaisi tässä suhteessa enemmänkin toimilupaa.

Palveluseteli edistäisi kuntien sosiaali- ja terveystoimen, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä. Palvelusetelin myötä myös asiakkaan valinnanvapaus lisääntyisi

ja asiakkaista kilpaileminen olisi omiaan kehittämään tarjottavien palvelujen laatua. Palvelusetelin voitaisiin nähdä lisäävän ja monipuolistavan palvelutarjontaa. Toisaalta palvelusetelin käyttöön oton myötä kustannukset voivat kasvaa ja käyttöönotto voi vaatia lisäresursseja hallinnolta. Ongelmaksi voi myös muodostua, ettei pienillä paikkakunnilla ole riittävästi palvelutarjontaa.

Palvelusetelin ehtojen asettamisessa on kuitenkin noudatettava EU:n perustamissopimuksen avoimuutta, syrjimättömyyden ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksia, mikä on huomioitava mm. palveluntuottajia järjestelyyn hyväksyttäessä ja heidän oikeusturvaansa järjestettäessä. Järjestelmän käyttöönotosta olisi siten ilmoitettava avoimesti ja ehdoilla ei saisi suosia tai syrjiä mitään palveluntarjoajaa. Mallin toimivuuden kannalta on myös tärkeää, että hinnoitteluperusteissa otetaan huomioon julkisen ja yksityisen palvelutarjonnan kilpailuneutraliteetti, jotta järjestelyä ei katsottaisi valtiontueksi.

Palveluseteli antaa palvelusetelin saajalle mahdollisuuden vaikuttaa saamansa hoito- tai hoivapalvelun sisältöön. Näin asiakkaasta tulee keskeinen toimija palvelujen sisällön ja laadun kehittämisessä. Menestyäkseen palveluntuottajien on kuunneltava asiakkaita ja pyrittävä ottamaan huomioon asiakkaiden tarpeet palvelun sisällön kehittämisessä. Valtioneuvoston hyväksymän kuluttajapoliittisen ohjelman mukaisesti asetetaankin työryhmä, jonka tehtävänä on vuoden 2010 loppuun mennessä selvittää, miten kuluttajanoikeuden periaatteiden toteutuminen voidaan turvata myös julkisissa palveluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.6.2007 työryhmän selvittämään mahdollisuuksia laajentaa kunnallisen palvelusetelin käyttöalaa kaikkiin sellaisiin sosiaali- ja terveystalouteihin, joihin se hyvin soveltuu. Työryhmän toimeksiannon mukaan tavoitteena oli lisätä asiakkaan valinnan vapautta, monipuolistaa palvelurakennetta sekä edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä. Tehtävänä oli valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi siten, että lainsäädännön muutokset voisivat tulla voimaan vuoden 2009 aikana. Työryhmä jätti mietintönsä 25.6.2008. Työryhmä ehdottaa, että palvelusetelin käyttöä kunnissa edistettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliiton sekä palveluntuottajia edustavien tahojen yhteisessä kehittämishankkeessa. Hankkeen puitteissa tulisi esimerkiksi suunnitella valtakunnallisesti tai alueellisesti kattava palveluntuottajien rekisteri. Jatkovalmistelu on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriössä.¹⁴ Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syysistuntokaudella 2008.

¹⁴ Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:32.

5 Ympäristönäkökohdat

Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisella julkisissa hankinnoissa on suuri merkitys kestävän kehityksen edistämiseksi. Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksiköiden onkin pyrittävä järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina myös ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Lisäksi hankintalain 45 §:n mukaan hankinnan teknisissä määrittelyissä suorituskykyä ja toiminnallisia ominaisuuksia koskeviin vaatimuksiin voi sisältyä myös ympäristöominaisuuksia koskevia näkökohtia. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia tai elinkaarikustannuksia.

Kestävien hankintojen edistämiseen liittyviä hankkeita on vireillä sekä EU-tasolla että kansallisesti. Parin viime vuoden aikana EU:ssa on tehty ehdotuksia, joiden tavoitteena on sektorikohtaista lainsäädäntöä laatimalla nostaa hankintojen ympäristöystävällisyyttä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 106/2008 toimistolaitteiden energiatehokkuutta osoittavia merkintöjä koskevasta yhteisön ohjelmasta tuli voimaan 4.3.2008. Asetuksen mukaan hankintadirektiivissä 2004/18/EY tarkoitetuilla keskushallintoviranomaisilla on velvollisuus käyttää toimistolaitteiden hankinnoissa vähintään Energy Star -tason energiatehokkuusvaatimuksia, kun hankinnan arvo ylittää hankintadirektiivin EU-kynnysarvon. Energy Star on kansainvälinen, vapaaehtoinen energiatehokkuuden merkintäohjelma. Yhdysvaltojen hallituksen kanssa solmimansa sopimuksen mukaisesti Euroopan yhteisö osallistuu Energy Star -ohjelmaan toimistolaitteiden osalta. Ohjelma koskee tietokoneita, tietokoneiden näyttöjä ja erilaisia kuvantamislaitteita kuten kopiokoneita ja monitoimilaitteita.

Komissio antoi 21.12.2007 direktiiviehdotuksen ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen edistämiseksi.¹⁵ Ehdotuksen tavoitteena on täydentää jo olemassa olevaa ajoneuvojen päästöjen vähentämistä tukevaa ohjausta. Ehdotuksessa edellytetään, että hankintadirektiiveissä 2004/17/EY ja 2004/18/EY tarkoitettujen hankintaviranomaiset käyttävät maantieajoneuvojen hankinnoissa tarjouksen yhtenä valintaperusteena energiankulutuksesta, hiilidioksidipäästöistä sekä tietyistä muista päästöistä ajoneuvon elinkaaren aikana aiheutuvia kustannuksia.¹⁶ Velvollisuus koskisi myös liikenteenharjoittajia, jotka tarjoavat palveluja viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen tai viranomaisen myöntämän lisenssin, luvan tai hyväksynnän nojalla.

Lainsäädäntöaloitteiden lisäksi komissio antoi tiedonannon ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta hankinnoissa.¹⁷ Tiedonannon tavoitteena on luoda yhteisiä vaatimuksia kestävälle hankinnoille, lisätä tietoa tuotteiden elinkaarikustannuksista ja tarjota oikeudellista

¹⁵ Komission muutettu direktiiviehdotus Euroopan parlamentille ja neuvostolle ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen edistämiseksi *KOM (2007) 817 lopullinen*. Komissio antoi vuonna 2005 samaa asiaa koskevan ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi saastuttamattomien maantieajoneuvojen edistämiseksi *KOM (2005) 217 lopullinen*. Tuolloin komissio ehdotti vähäpäästöisten ajoneuvojen käytön edistämiseksi, että vuosittain raskaista hyötyajoneuvoista vähintään 25 prosenttia tulisi olla ajoneuvoja, jotka täyttävät EVV-direktiivin 2005/55/EY suorituskykystandardin. Euroopan neuvosto ja parlamentti tukivat ehdotuksen tavoitteita, mutta ne ehdottivat laajempaa lähestymistapaa. Euroopan parlamentin ympäristövaliokunta hylkäsi ehdotuksen 21.6.2006.

¹⁶ Direktiivissä ehdotetaan laskentamenetelmää, jolla ajoneuvon käytönaikaisen energiankulutuksen, hiilidioksidipäästöjen ja tiettyjen muiden päästöjen kustannukset lasketaan.

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Public procurement for a better environment *COM (2008) 400 final*; suomenkielistä toisintoa ei saatavilla.

käytännön tason neuvontaa hankintayksiköille. Tiedonannossa keskitytään hankintojen kestävyden parantamiseen muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä, mutta on mahdollista, että joillain tiedonannon tietyillä prioriteettisektoreilla, kuten muun muassa rakennuttaminen, elintarvikkeet ja liikenne- ja kuljetuspalvelut, jatkossa tullaan ehdottamaan yhteisötason pakollisia ympäristövaatimuksia.

Suomessa hankintojen kestävyden edistämiseksi laadittu kestävien hankintojen toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelmasta ollaan parhaillaan valmistelemaan ympäristöministeriössä periaatepäätöstä.¹⁸ Julkisten hankintojen ympäristönäkökohdat ovat julkisten hankintojen neuvontayksikön painopistealue vuonna 2008. Lisäksi meneillään on erilaisia hankkeita ympäristönäkökohtien huomioimiseksi, kuten työ- ja elinkeinoministeriön ohjeita energiatehokkuuden huomioonottamiseksi ja Motivan ns. Helpdesk ympäristöteknologiahankinnoille.

Ympäristönäkökohtien edistäminen ja huomioonottaminen julkisissa hankinnoissa on haaste ja mahdollisuus. On erityisen tarpeellista seurata näiden näkökohtien huomioonottamista ja arvioida kehittämistarpeita. Kyse on laajasta kokonaisuudesta, joten hankintaselonteossa ei ole erityisesti arvioitu näiden näkökohtien toteutumista. Ympäristönäkökohtien selvittäminen olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa myöhemmässä vaiheessa, kun EU- tason ja kansalliset hankkeet ovat edenneet ja vaikutusten arviointi on mahdollista.

- Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisella julkisissa hankinnoissa on suuri merkitys kestävä kehityksen edistämisessä.
- Kestävien hankintojen edistämiseen liittyviä hankkeita on vireillä sekä EU-tasolla että kansallisesti. Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien hankintojen toimintasuunnitelman toteutuksesta on valmisteilla.
- On erityisen tarpeellista seurata ympäristönäkökohtien huomioon ottamista julkisissa hankinnoissa. Ympäristönäkökohtien selvittäminen olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa myöhemmässä vaiheessa, kun EU- tason ja kansalliset hankkeet ovat edenneet ja vaikutusten arviointi on mahdollista.

¹⁸ Tarkemmin ehdotuksesta kestävien hankintojen toimintaohjelmaksi.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=80568>

6 Kuntien yhteistoiminta

6.1 Eduskunnan lausuma

Hyväksyessään hankintalain eduskunta edellytti, että hallitus selvittää hankintatoimen alaan liittyvän kuntien yhteistoiminnan edellyttämät kehittämistarpeet. Talousvaliokunnan mietinnössä katsottiin, ettei hankintalain säännös yhteistoiminnan edellytyksistä ole riittävän selkeä, mistä syystä asiaa tulee selvittää edelleen ja sisällyttää tarvittavat säännökset kansalliseen erityislainsäädäntöön niin, että hankintalain ulkopuolelle jäävän yhteistoiminnan rajat ovat paremmin tiedossa. Mietinnössä painotettiin edelleen, että kuntien välinen yhteistoiminta voi kilpailuttamisen tavoin tehostaa julkisten varojen käyttöä.

Eduskunnan lausuman taustalla oli epävarmuus siitä, miten hankintalakia ylipäätään sovelletaan kuntien väliseen yhteistoimintaan. Jos hankintalain katsottiin soveltuvan kuntien väliseen yhteistoimintaan, tulkintaepävarmuutta oli lisäksi, voidaanko soveltaa kuitenkin in house -säännöksiä (hankintalaki 10 §: Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä). Epäselvyyttä oli esimerkiksi, voidaanko in house -kriteerien katsoa täyttyvän yksittäisen kunnan äänivallan ollessa pieni tai yhteistoimintaorganisaation toimiessa joiltain osin markkinoilla.

Hankintalainsäädännön soveltamiseen kuntien yhteistoimintaan ei ole edelleenkaan saata- vissa tyhjentävää tulkintaa EU-lainsäädännöstä tai EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Asia on ollut esillä muutamissa vireille tulleissa oikeustapauksissa, mutta näistä ei ole vielä saatu EY-tuomioistuimen päätöstä. Yhteisöjen tuomioistuimen tuore ratkaisu 13.11.2008 asiassa Coditel Brabant (C-324/07) selkeyttää jossain määrin kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyviä kysymyksiä, erityisesti in-house kysymyksen osalta. Komissio on kuitenkin mm. pääkaupunkiseudun kunnille antamassaan vastauksessa hankintalain valmisteluvaiheessa katsonut, että kuntien välinen yhteistoiminta voi olla myös hallinnollista uudelleenjärjestelyä, joihin hankintalainsäädäntöä ei sovelleta. Tällaiseksi on tulkittu järjestämisvas- tuun siirto kuntayhtymälle.

Jos kuntien yhteistoimintaa ei tulkita hallinnolliseksi uudelleenjärjestelyksi ja hankintalain- säädännön katsotaan soveltuvan, on tulkittava, onko hankinta katsottava sidosyksikköhan- kinnaksi (in house -hankinta). In house -hankintaa koskee hankintalain 10 §. Säännös perus- tuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Säännös mahdollistaa suoraan hankinnan sidosyksi- költä (ns. in house-yksiköltä).

Hankintalain 10 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siihen sidossuhteessa olevalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yh- dessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksi- köiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Hankintalain hyväksymisen jälkeen ei ole syntynyt uutta merkittävää sidosyksikköhan- kintaa koskevaa oikeuskäytäntöä. Hankintalain hyväksymisen jälkeen oikeuskäytännössä on kui- tenkin annettu ns. Tragsa-ratkaisu (C 295/05), jonka mukaan muille kuin omistajille myynti saa olla enintään noin 10 prosenttia sidosyksikön liikevaihdosta.

Sidosyksikkökysymys on tullut esille julkisten toimijoiden markkinaehtoisien toiminnan asemaa arvioitaessa. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan hallitus varmistaa kil- pailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työryhmän (Julki-työryhmä) pohtimaan kilpai- luneutraliteettikysymyksiä. Yhteisön oikeus edellyttää, että toimiessaan markkinoilla valtio tai kunta toimii vastaavin ehdoin kuin muutkin toimijat. Esillä on ollut mm., miten komissi-

on joulukuussa 2007 tekemä valtion tieliikelaitosratkaisu (Destia- ratkaisu, 11.12.2007 K(2007) 6073 lopull.) vaikuttaa liikelaitoksien mm. kuntien liikelaitoksien asemaan.

Destia- ratkaisussa komissio katsoi, ettei nykyinen valtion liikelaitosmalli sovellu yhteismarkkinoille lähinnä siihen sisältyvän konkurssisuojaan ja veroetujen vuoksi. Valtion liikelaitosten asemaa arvioiva työryhmä toimii parhaillaan valtiovarainministeriön johdolla (Valtion liikelaitosmallin soveltuvuus yhteismarkkinnoilla). Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2009.

Kunnallista liikelaitosta koskevaa kuntalain säännöksiä uudistettiin 15.5.2007 voimaantulleella kuntalain muutoksella (519/2007). Säännöksillä pyrittiin selkeyttämään liikelaitoksen hallintoa, taloutta ja toimintaa mm. markkinoiden näkökulmasta. Säännöksiä perusteella kunnallisen liikelaitoksen asema ei ole täysin samanlainen kuin valtion liikelaitoksen. Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa liiketoiminnan lisäksi myös liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Tämä mahdollistaa myös julkista valtaa sisältävien tehtävien siirron liikelaitokselle. Kunta päättää liikelaitoksen perustamisesta eikä kunnalla ole velvollisuutta liikelaitostaa markkinaehtoista toimintaa. Liikelaitoksia käytetään myös oman toiminnan tehostamiskeinona. Kunnallinen liikelaitos, paitsi liikelaitoskuntayhtymä, ei ole oma itsenäinen juridinen oikeushenkilönsä, vaan osa kuntaa tai kuntayhtymää.

Komission Destia-päätös on annettu kuntalain muuttamisen jälkeen. Destia- tapauksen perusteella tulee selvittää, mikä on kunnan tai kuntayhtymän markkinaehtoisesta toiminnasta sen organisaatiossa ja miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa, jotta kilpailuneutraaliteetti toteutuisi. Lähtökohtana on, että toimintamalleja ja kuntien yhteistoimintaa koskevat muutostarpeet tulee toteuttaa muualla kuin hankintalaissa. Tässä yhteydessä tulee samalla arvioida, mikä on hankintalainsäädännön vaikutus tähän muuhun lainsäädäntöön.

6.2 Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kuntasektorin yhteistoimintakuviot ovat parhaillaan voimakkaassa muutoksessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen perusteella, joten hankintalainsäädännön soveltamista tulee tarkastella eduskunnan lausuman valossa.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007, puitelaki) tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta ja kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia siten, että palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta.

Puitelaisissa säädetään palvelujen järjestämiselle eräitä edellytyksiä. Puitelain mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella. Tästä voidaan poiketa saaristosuuden, pitkien etäisyyksien, kansalliskieliä koskevien kielellisten oikeuksien tai saamelaisia koskevien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille on säädetty 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimus.

Yhteistoiminta- alue on perustettava joko ns. isäntäkuntamalli- tai kuntayhtymäpohjaisena. Lisäksi puitelain mukaan kuntien tulee kuulua laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymiin, joille voidaan erikoissairaanhoidon ja erityishuollon lisäksi antaa laajemminkin järjestämisvastuuta palveluissa. 17 kaupunkiseutua ovat puitelain mukaan velvoitetuista laatimaan suunnitelmat siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seuduilla.

Puitelaki velvoitti kaikki kunnat, lukuun ottamatta Ahvenanmaan kuntia sekä Kainuun maakuntakokeiluun kuuluvia kuntia, toimittamaan valtioneuvostolle 31.8.2007 mennessä uudistuksen toimeenpanosuunnitelmansa ja selvityksensä siitä, millä tavoin ne aikovat täyttää puitelain velvoitteet. Kunnilla, jotka olivat päättäneet perusratkaisunsa pohjautuvan kuntaliitokseen, oli mahdollisuus toimittaa toimeenpanosuunnitelmansa ja selvityksensä 31.12.2007 mennessä.

Kaikki lain velvoittamat 392 kuntaa toimittivat valtioneuvostolle selvityksensä ja toimeenpanosuunnitelmansa määräajassa. Kuntien suunnitelmien perusteella kunnat ovat (kesäkuu 2008) muodostamassa 62 yhteistoiminta-aluetta, joista noin 30 on jo toiminnassa tai aloittaa toimintansa 2009 alusta lukien. Lokakuuhun 2008 mennessä lisäksi kunnat ovat päättäneet toteuttaa 37 kuntaliitosta, joissa on mukana 113 kuntaa.

Puitelaisissa säädetty yhteistoimintavelvoitteet edellyttivät palveluita koskevan järjestämisvastuun siirtoa. Hankintalain näkökulmasta puitelaisissa säädettyjen yhteistoimintavelvoitteiden on katsottava olevan hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä, joihin hankintalakia ei sovelleta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteistoimintavelvoitteiden täyttämisen lisäksi kunnat ovat uudistuksen johdosta organisoineet palvelurakenteitaan tilaaja-tuottajamallin perusteella. Tarkoituksena on ollut tehostaa palvelutuotantoa. Osalla kuntia suunnitelmat ovat vielä avoinna, mutta ainakin 10 yhteistoiminta-aluetta on päättänyt ottaa käyttöön tilaaja-tuottajamallin vuoden 2009 alusta lukien. Lisäksi kunnat ovat siirtäneet järjestämisvastuuta kunnalliselle liikelaitokselle. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla on perustettu kolme liikelaitoskuntayhtymää. Lisäksi sairaanhoitopiirit ovat suunnittelemassa perusterveydenhuollon organisoimista kuntayhtymään liikelaitosmallilla. Näissäkin malleissa on kysymys hallinnollisista uudelleenjärjestelyistä, joissa uudet organisaatiot järjestävät ja tuottavat palvelut jäsenkuntiensa puolesta. Kunnan ja kuntayhtymän välistä sopimus ei siten ole pidettävä hankintasopimuksena.

7 Rajoitetun voitonjaon yhteisö

Eduskunta edellytti hankintalakiuudistuksesta antamassa vastauksessaan, että

hallitus selvittää tarpeen säännellä erikseen voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöistä, jotta erityisesti kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä ja laadukas saanti voidaan turvata.

Lausumaa on perusteltu talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 26/2006) kolmannen sektorin toiminnan merkittävyydellä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden tuotannossa sekä monien yhteiskuntapolitiittisesti tärkeiden tavoitteiden edistämiseksi. Yleishyödylliset osakeyhtiöt voisivat mietinnön mukaan olla väline julkisen sektorin rakenne – ja toimintatapa-muutoksessa.

Kansalaisjärjestöjen aseman vahvistaminen on mainittu painotetusti myös Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, ja se on keskeinen osa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa.

Hankintalain hyväksymisen jälkeen asiaa on käsitelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä, jossa todetaan, että: ”hallitus selvittää yhteisölainsäädännön kehittämistä siten, että osakeyhtiö tai osuuskunta voidaan perustaa rajoitetun voitonjaon yhteisönä. Näin voidaan tarjota erityisesti kansalaisjärjestöille palvelujen tuottamismenetelmä sen mukaisesti kuin eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön lausumaehdotus esitti”.¹⁹ Lausumaehdotuksella viitataan hankintalainsäädännöstä annettuun talousvaliokunnan mietintöön.²⁰

Valtioneuvoston periaatepäätöksen antamisen jälkeen oikeusministeriön toimeksiannosta on selvitetty, millä tavoin valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitut toimenpide-esitykset muuttuvat päätöksiksi ja käytännöksi.²¹ Selvitystyössä on päädytty siihen, että voimassa oleva osakeyhtiölaki antaa mahdollisuuden määritellä yhtiön yhtiöjärjestyksessä tavoitteeksi muunkin kuin lain oletaman voiton tuottamisen osakkeenomistajille eli että periaatepäätöksessä tarkoitetut tarpeet voidaan toteuttaa voimassa olevan osakeyhtiölainsäädännön pohjalta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yleishyödyllisen osakeyhtiön perustaminen nykyisen osakeyhtiölainsäädännön puitteissa on mahdollista.

Asia on esillä myös Kansalaisvaikuttamisen neuvottelukunnassa (KANE). KANE ei tietävästi ole päättänyt suosituksista tai jatkotoimenpiteistä.

Järjestötoiminnan laajuus

Yhdistysrekisterissä on noin 120 000 yhdistystä, joista toimivia on noin 70.000. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä on noin 30 000. Yhdistyksiä löytyy Suomessa kaikilta elämänalueilta ja yhteiskuntapolitiikan sektoreilta. Suurimmat järjestöryhmät ovat liikunta-, harrastus- ja kulttuurijärjestöt, sosiaali- ja terveysjärjestöt sekä ammattijärjestöt. Noin 75 prosenttia suomalaisista on elämänsä aikana jonkin yhdistyksen jäsen.

¹⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä; Hallituksen politiikkaohjelmat/Kansalaisvaikuttaminen; oikeusministeriön julkaisu 4/2007; 28.3.2007 s. 3.

²⁰ Talousvaliokunta on myös osakeyhtiölain osalta antamassa mietinnössä (TaVM 9/2006 vp) todennut, että hallituksen tulisi selvittää, onko Suomessakin tarvetta säätää erikseen yleishyödyllisistä, rajoitetun voitonjaon osakeyhtiöistä.

²¹ Selvityksen on laatinut filosofian tohtori Aaro Harju (Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry).

Kansalaisjärjestöjen liikevaihto on noin 5 miljardia euroa. Tästä julkisen rahoituksen osuus on noin 1,6 miljardia eli 32 prosenttia. Järjestöissä työskentelee noin 82 000 työntekijää, joista noin 25 000 on osa-aikaisia. Tämä on noin 3,5 prosenttia työssä olevasta työvoimasta. Vapaaehtoistyötä tehtiin kansalaisjärjestöissä vuonna 1996 yli 123 miljoonaa tuntia, mikä vastaa lähes 80 000 henkilötyövuotta eli 3,4 % työvoimasta. Vapaaehtoistyön laskennallinen arvo on noin 2 miljardia euroa vuodessa. Kansalaisjärjestöt ovat pääsääntöisesti aatteellisia yhdistyksiä, joiden toiminnan tarkoituksena on toteuttaa yhdistyksen säännöissä määriteltyä aatteellista tehtävää.²²

Hankintalain soveltuvuus

Sisämarkkina- ja kilpailuoikeus, mukaan lukien julkisia hankintoja koskevat säännöt, eivät erottele toimijoita niiden oikeudellisen luonteen mukaan, vaan ratkaisevaa on itse toiminnan luonne. Julkisyhteisön tai muun hankintalainsäädännössä hankintayksiköksi määritellyn tahon vastiketta vastaan markkinoilta hankittavat palvelut on pääsääntöisesti kilpailutettava, jos EU:n tai kansalliset kynnysarvot ylittyvät. Tämä pätee suureen osaan järjestöjen kunnille ja muille tahoille tuottamiin ostopalveluihin.

Hankintalain soveltuvuutta arvioitaessa toimittajan luonteella ei ole merkitystä. Hankintalain sovelletaan siten myös kansalaisjärjestöihin – yleishyödyllisiin ja ei-yleishyödyllisiin – niiden ollessa palvelujen tarjoajana tarjouskilpailussa.

Tässä yhteydessä on huomioitava, että tiettyjä yleishyödyllisiä tehtäviä voidaan hoitaa muutoinkin kuin hankintojen kautta. Yksi keino on antaa toimijalle julkisen palvelun velvoite. Suomessa kartoitetaan parhaillaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita eli SGEI-palveluita (services of general economic interest) Kyseessä olevien palveluiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että jäsenvaltio voi asettaa ko. palveluiden tuottamiseksi julkisen palvelun velvoitteen tilanteessa, jossa ei ole markkinaehtoista toimintaa. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät SGEI-palvelut on käsitteenä Suomessa vielä aika tuntematon. Palveluiden määrittely tehdään sektorikohtaisesti hallinnonaloittain. Suomessa julkisen palveluvelvoitteen antaminen edellyttää laintasoista sääntelyä tai laissa olevaa asetuksenantovaltuutta. Komission päätöksen (842/2005) 8 artikla velvoittaa jäsenvaltion raportoimaan päätöksen mukaisista toimenpiteistä komissiolle joka kolmas vuosi. Ensimmäinen raportti päätöksen mukaisista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä SGEI-palveluista on toimitettava komissiolle joulukuussa 2008. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi em. raportointia. Komissio järjestää ensi vuonna laajan kuulemiskierroksen asiasta. Jatkotyöskentelyssä olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, missä tilanteissa ja millä ehdoin julkisen palvelun velvoite voitaisiin käytännössä antaa myös kolmannen sektorin toimijoille.

²² Kansalaisvaikuttamisen neuvottelukunta; yleishyödylliset palvelut työryhmän raportti, luonnos 15.10.2008.

8 Johtopäätöksiä hankintalain vaikutuksista ja kehittämisehdotukset

Yleiset vaikutukset

Hankintalain tavoite hankintojen avoimuuden lisäämiseksi on toteutunut keskitetyn hankintailmoitusjärjestelmän (HILMA) kautta. Hankintojen vähäinen ilmoittaminen on aikaisemmin estänyt pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille. Uuden lain myötä kansallisten hankintailmoitusten määrä on noussut 2 000:sta lähes 13 000 kappaleeseen vuodessa. Keskitetyssä HILMA –ilmoitusjärjestelmässä hankintayksiköiden tulee ilmoittaa kaikista kansallisten kynnysarvojen ylittävistä hankinnoistaan. Järjestelyä pidetään toimivana. Näyttää kuitenkin siltä, ettei yrityssectorilla tunneta järjestelmää riittävästi, jolloin julkisen sektorin tarjoamat liiketoimintamahdollisuudet jäävät osin huomioimatta. Keskitetty ilmoituskanava vaatii toisaalta toimittajilta entistä enemmän omatoimisuutta, koska hankintayksikkö ei enää lähetä tarjouspyyntöä suoraan toimittajalle, vaan liiketoimintamahdollisuuksia julkisella sektorilla on etsittävä itse aktiivisesti.

Tarjousten ja tarjoajien määrä on lisääntynyt. Hankintayksiköt saavat yhä enemmän tietoja markkinoilla olevista vaihtoehdoista avointen kilpailutusten kautta. Lisäksi yritysten mahdollisuudet tarjota palveluitaan ja tuotteitaan julkiselle sektorille ovat kasvaneet.

Hankintalainlainsäädäntö on parantanut yleisesti hankintamenettelyn tasoa. Julkisiin hankintoihin ja kilpailuttamiseen liittyvä kritiikki ei kohdistu niinkään itse lainsäädäntöön, vaan sen soveltamiseen ja hankintakäytäntöihin. Täsmälliset säännökset vaativat hankintayksiköitä määrittämään tarpeensa entistä paremmin. Hankintaprosessin tarkempi sääntely on kannustanut parempaan hankintatapaan. Tarjousten vertailtavuus on parantunut, koska hankinnoissa käytetään aiempaa täsmällisempiä vertailuperusteita.

Vaikka velvoitteet kohdistuvat viranomaisiin ja muihin hankintayksiköihin, menestyminen tarjouskilpailussa edellyttää tarjoajilta kykyä vastata oikein tarjouspyyntöihin. Erityisesti pienet hankintayksiköt ja pienet yritykset, ammatinharjoittajat ja järjestöt kokevat tämän vaikeana. Tiukentuneet muotomääräykset ovat byrokratisoineet menettelyä, resursseja vaaditaan niin hankintayksiköiltä kuin tarjoajilta. Hankintayksiköiden tarjoajille asettamia muotomääräyksiä sovelletaan samalla tavalla palveluntuottajan koosta riippumatta. Eri hankintayksiköiden rakenteellisesti toisistaan poikkeavat tarjouspyynnöt vaativat tarjoajalta voimavaroja perehtyä kulloiseenkin tarjouspyyntöön. On kuitenkin otettava huomioon, että lainsäädäntö on ollut voimassa vasta runsaan vuoden ja on selvää, että monilta osin on osaamattomuutta ja vakiintuneet, hyvät käytännöt ovat vasta syntymässä.

Erityisesti palveluhankinnoissa korostuu niin kilpailuttamisosaaminen kuin substanssin hallitseminen. Näiden kummankin hallitseminen on osoittautunut vaikeaksi. Pienet hankintayksiköt ja pienet yritykset ja ammatinharjoittajat kokevat kilpailuttamisosaamisen ja substanssin hallitsemisen erityisen vaativana ja henkilöstö- ja kustannusresursseja vievänä.

Hankintaprosessit näyttävät pitkittyneen joiltain osin. Taustalla voi olla tarjouskilpailutuksen vaativa lisääntynyt työmäärä. Kilpailutus näyttäisi vaativan entistä enemmän henkilöresursseja, mikä on aiheuttanut hallinnollisia kustannuksia. Myönteisenä seikkana on hankintapäätösten entistä täsmällisemmät perustelut, jolloin tarjoaja voi verrata omaa asemaansa suhteessa muihin tarjoajiin.

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Näkemykset tämän osalta vaihtelevat. Keskitettyjen hankintojen avulla on saatu aikaan kustannussäästöjä, mutta käänköpuolena on

hankintojen muodostuminen liian suuriksi esimerkiksi pienille ja keskisuurille yrityksille sekä ammatinharjoittajille.

Vaikka hankintalainsäädännön myötä kilpailuttaminen on tehostunut, niin tosiasiallinen kilpailu ei välttämättä ole kaikilla alueilla lisääntynyt palveluntuottajien vähäisestä määrästä johtuen. Markkinoiden tulisi olla alueellisesti tasaisesti jakautuneita, jotta esimerkiksi kilpailutettavien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saanti olisi myös alueellisesti riittävän kattavaa. Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarjonta ei ole eri sektoreilla tasaista.

Kynnysarvot

Kynnysarvojen optimaalista suuruutta ja tasoa koskevaa arviointia on toistaiseksi liian aikaista tehdä, koska selonteossa kyetään arvioimaan hankintalainsäädännön vaikutuksia vain vuoden mittaiselta tarkastelujaksolta. Täsmällisten kansallisten kynnysarvojen säätäminen on ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu. Kynnysarvojen taso vuodennittaisella tarkastelujaksolla nähdään yleisesti oikeasuuntaisena, eikä kynnysarvojen tasoa tule ainakaan laskea.

Tavarahankinnoissa 15 000 euron kynnysarvoa pidetään tarkoituksenmukaisena. Palveluhankintojen vastaavaa kynnysarvoa pidetään myös pääosin sopivana. Ongelmana pidetään toisaalta sitä, että kaikilla eri palvelualueilla paitsi sosiaali- ja terveystalouden palveluilla, on sama kynnysarvo. Tällöin palvelujen sektorikohtaisia eroja ei huomioida.

Sosiaali- ja terveystalouden palveluissa 50 000 euron kynnysarvoa pidetään pääosin sopivana. Toisaalta hankintayksiköt, kuten myös palveluntuottajat, toivat esille kynnysarvon mataluuden.

Rakennusurakoissa 100 000 euron kynnysarvoa pidettiin sopivana. Kuitenkin erityisalojen hankintalain mukaisissa hankinnoissa, jossa kansallisia kynnysarvoja ei sovelleta, pidettiin ongelmana korkeita EU-kynnysarvoja (tavara- ja palveluhankinnoissa 412 000 euroa ja rakennusurakoissa 5,15 miljoonaa euroa). Erityisaloilla varsin merkittävä määrä hankintoja jää siten lainsäädännön ja ilmoitusvelvoitteen sekä markkinaoikeusmenettelyn ulkopuolelle. Erityisalojen EU-kynnysarvot alittavat hankinnat tulisi saattaa avoimmiksi EU-perustamissopimuksen avoimuus-, syrjimättömyys- ja tasapuolisuusvaatimusten toteuttamiseksi.

Kynnysarvojen suuruutta ja tasoa koskeva arviointi olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä tulevaisuudessa, kun hankintamenettelyt ja –käytännöt hallitaan vakiintuneemmin hankintayksiköissä ja toimittajakentällä. Kynnysarvoja koskevia muutoksia on harkittava tarkoin. Arvioinnissa on huomioitava mm. kustannusten muutokset ja inflaatiokehitys. Kansallisiin kynnysarvoihin ei ole luotu tarkistusmekanismia. Kynnysarvojen muuttamisessa on kuitenkin oltava varovainen, ja otettava muun muassa huomioon se, että kynnysarvojen toivotaan olevan suhteellisen pysyviä ja suuruudeltaan helposti omaksuttavia (tasalukuja). Tällöin esimerkiksi indeksiin sidottu korotus ei välttämättä olisi toimivin ratkaisu.

Kynnysarvotarkastelu tullaan suorittamaan vuonna 2010.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen laatu

Kuntien ja kuntayhtymien menoista sosiaali- ja terveystalouden palvelut muodostivat vuonna 2006 noin puolet eli noin 15 miljardia euroa. Näistä ostot yksityisiltä tuottajilta olivat noin 1,3 miljardia euroa, joista pääosa kilpailutetaan hankintalain mukaan.

Hankintalaki mahdollistaa laadun huomioonottamisen hankintamenettelyn monessa eri vaiheessa. Hankittavan palvelun sisällöstä ja laadusta sekä hankinnan ehdoista päättää ostaja. Laatutekijöitä voidaan ja niitä otetaan monimuotoisesti huomioon kilpailutuksessa, mutta

laadun merkittävyyttä voitaisiin lisätä. Palvelun laadun täysimittaista huomioimista voivat rajata kuntatalouden kustannuspaineet, jolloin hintapainotteisuus voi korostua. Laadukkuuden vertailu kunnan omana tuotantona tuotetun palvelun ja markkinoilta ostetun palvelun välillä on vaikeaa. Laadukkaita sosiaali- ja terveystalouksia saadaan, kun ostaja tietää mitä haluaa ostaa ja millä ehdoin sekä huolehtii laadun seurannasta.

Laadun mittaaminen ja sisällöllinen tuotteistaminen ovat haasteellisia tehtäviä, koska sosiaali- ja terveystalouksien välillä on paljon inhimillistä ja henkilökohtaista ulottuvuutta, joita on vaikea tuotteistaa. Sosiaali- ja terveystalouksien välillä soveltuvia laatumittareita tulee kehittää.

Sosiaali- ja terveystaloukset ovat työvoimavaltaisia aloja, joissa työvoimakustannuksilla on suuri merkitys. Tällöin kilpailutilanne ei kuitenkaan saisi johtaa tarjoajien kesken alihinnoitteluun.

Ympäristönäkökohdat

Ympäristönäkökohtien edistäminen ja huomioonottaminen julkisissa hankinnoissa on haaste ja mahdollisuus. On erityisen tarpeellista seurata näiden näkökohtien huomioonottamista ja arvioida kehittämistarpeita. Kyse on laajasta kokonaisuudesta, jonka arviointi edellyttää näihin kysymyksiin keskittyvää selvitystä. Ympäristönäkökohtien selvittäminen olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa myöhemmässä vaiheessa, kun EU- tason ja kansalliset hankkeet ovat edenneet ja vaikutusten arviointi on mahdollista.

Kehittäminen

Hankintalainsäädännön vaikutukset ovat luultavimmin parhaiten arvioitavissa noin 5–7 vuotta uudistuksen voimaantulosta, jolloin uuden hankintalain mukaiset hankintakäytännöt ovat vakiintuneet. Vuoden mittaisella tarkastelujaksolla (1.6.2007–31.5.2008) lain voimaantulon jälkeen toteutettu seuranta on omiaan antamaan palautetta lyhyen aikavälin vaikutuksista sekä arvioimaan tarvetta mahdollisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Kynnysarvotarkastelu tullaan suorittamaan vuonna 2010.

Hankintalain velvoitteiden omaksumiseen ja hyvien hankintakäytäntöjen kehittymiseen vaikuttavat organisaatioiden käytettävissä olevat resurssit, uudistuksen tavoitteiden selkeys ja neuvonta. Monissa hankinnoissa, kuten sosiaali- ja terveystalouksien hankinnoissa kilpailuttamiseen liittyy erityispiirteinä niin kilpailuttamisosaaminen kuin substanssiosaaminenkin sekä näiden osaamisalueiden yhdistäminen.

Neuvontaan ja koulutukseen tulisi kohdentaa riittävät resurssit. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n rahoittaman Julkisten hankintojen neuvontayksikön asema on tässä keskeinen. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan Suomen Kuntaliiton kanssa yhteistyönä ylläpidettävän julkisten hankintojen neuvontayksikön toiminta tulee vakinaistaa.

Tietoisuutta lainsäädännön mahdollistamista erilaisista hankintamenettelyistä tulisi lisätä, jotta niitä voitaisiin hyödyntää paremmin sosiaali- ja terveystalouksien hankinnoissa. Palvelusetelin käyttöä perinteisen hankintamenettelyn vaihtoehtona tietyissä sosiaali- ja terveystalouksien hankinnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan lisätä. Hallituksen esitys Palvelusetelityöryhmän pohjalta on tarkoitettu antamaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2008. Hankintayksiköiden ja palveluntuottajien hankintalain mahdollistamaan yhteistyöhön tulisi kannustaa, jotta palveluinnovaatioiden ja laadun parantaminen onnistuisivat.

Hankintayksiköt keskittävät hankintojaan muun muassa kustannussäästöjen saavuttamiseksi ja hankintatoimen tehostamiseksi. Suuret hankintakokonaisuudet ja keskitetyt hankinnat

voivat vaikeuttaa pienten- ja keskiuurten yritysten osallistumista kilpailutuksiin. Hankintayksiköiden tulisi mahdollistaa aiempaa enemmän osatarjoukset, jotta pienet ja keskiuuret yritykset voisivat paremmin osallistua kilpailutuksiin. Pienten ja keskiuurten yritysten verkottumista tulisi edistää hankintojen yhteistarjousten tekemiseksi.

Yrityssektorilla ei tunneta HILMA-järjestelmää riittävästi, jolloin julkisen sektorin tarjoamat liiketoimintamahdollisuudet jäävät huomioimatta. Yrityssektorin tulisi kiinnittää tähän huomiota.

Kuntien yhteistoiminta

Eduskunta edellytti selvitettävän hankintatoimen alaan liittyvän kuntien yhteistoiminnan kehittämistarpeet. Kyseisen lausuman taustalla oli epävarmuus siitä, miten hankintalakia ylipäätään sovelletaan kuntien väliseen yhteistoimintaan. Jos hankintalakia tulee soveltaa kuntien väliseen yhteistoimintaan, tulkintaepävarmuutta oli lisäksi siitä, voidaanko soveltaa hankintalain in house- säännöksiä (hankintain 10 §: Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä).

Hankintalainsäädännön soveltamiseen ei ole edelleenkään saatavissa tyhjentävää tulkintaa EU-lainsäädännöstä tai EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. In house- eli sidosyksikkökysymyksen osalta lain säännös perustuu EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, eikä sitä ole mahdollista laajentaa kansallisessa laissa.

Sidosyksikkökysymys on parhaillaan esillä julkisten toimijoiden markkinaehtoisien toiminnan asemaa arvioivassa työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä (Julki-työryhmä), jossa pohditaan laajemminkin kilpailuneutraliteetikysymyksiä.

Kuntasektorin yhteistoimintakuviot ovat parhaillaan voimakkaassa muutoksessa kunta- ja palvelurakennus uudistuksen perusteella. Kunta- ja palvelurakennus uudistuksesta annetussa laissa (puitelaki) säädetyt yhteistoimintavelvoitteet edellyttävät palveluita koskevan järjestämisvastuun siirtoa. Hankintalain näkökulmasta puitelaissa säädettyjen yhteistoimintavelvoitteiden on katsottu olevan hallinnollisia uudelleen järjestelyitä, joihin ei sovelleta hankintalakia.

Rajoitetun voitonjaon yhteisö

Eduskunta edellytti selvitettävän, onko tarvetta säännellä erikseen rajoitetun voitonjaon yhteisöstä. Selvitysten mukaan yleishyödyllisen osakeyhtiön perustaminen jo nykyisen osakeyhtiölainsäädännön puitteissa olisi mahdollista. Jos halutaan selvittää, onko tarvetta tai kiinnostusta ottaa käyttöön muunlainen malli yleishyödyllisten yhteisöjen toimintoja varten, edellyttäisi tämä jatkoselvitystä, erityisesti verotuksen ja valtioneuvoston sääntelyn osalta.

Lähteet:

Hannonen, Niina: Laatu ja hinta sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa. Tutkimus kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen kilpailuttamisessa käytettävistä valinta- ja vertailuperusteista. Pro gradu –tutkielma. Joensuun yliopiston kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta. 4.6.2008

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:6.

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tyoryhmamietintoja/Tyoryhmamietintojenarkisto/Tyoryhmamietintoja2008/1224166709332> (7.11.2008)

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2006.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181;32380&field=FileAttachment&version=30> (7.11.2008)

Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2007.

<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/tilastojulkaisut/vuosikirja.htm> (7.11.2008)

Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:32.

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2008/06/pr1214556113106/passthru.pdf> (7.11.2008)

Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen Työn Liitto: *Julkiset hankinnat –kysely*.

http://www.yrittajat.fi/fi-FI/tutkimustoiminta/kasityksia_julkisista_hankinnoista/ (7.11.2008)

Tilastokeskus: Kuntien sosiaali- ja terveysmenot jatkoivat reipasta kasvuaan vuonna 2006.

http://www.stat.fi/til/ktt/2006/ktt_2006_2007-09-20_tie_002.html (7.11.2008)

Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 18/2006.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Hallituksen politiikkaohjelmat/Kansalaisvaikuttaminen. Oikeusministeriön julkaisu 4/2007.