

Valtuustoaloite keskisuomalaisten yritysten paremmaksi huomioimiseksi julkisten hankintojen toteuttamisessa

Aluehallitus 20.2.2024 § 60

Hyvaks/94/00.02.00/2023

Valmistelijat toimialajohtaja, konsernipalvelut Lasse Leppä p. 050 599 9545,
lakiasiaintohtaja Johanna Aalto p. 050 434 6544,
johtava hankintapäällikkö Miia Paatola p. 050 319 8003 ja juristi
Julle Lehtinen p. 040 503 4536

Selostus asiasta

Aloitteen sisältö

Janne Luoma-aho ja muut aloitteen allekirjoittaneet aluevaltuuston jäsenet ovat ehdottaneet, että Keski-Suomen hyvinvointialueen tulisi hankintojen menettelytavoissa ja käytännöissä varmistaa tavat, joilla keskisuomalaiset yritykset voisivat paremmin tarjota ja menestyä kilpailutuksissa.

Julkisten hankintojen menettelyn taustaa

Julkisia hankintoja koskevat sekä kansallinen sääntely (erityisesti laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, hankintalaki, 1397/2016) että EU:n hankintadirektiivit. Sääntelyn tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa avoimesti ja tehokkaasti, ja tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Hankintalain yleisistä periaatteista on säännelty lain 3 § 1 momentissa, jonka mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalain yleisten periaatteiden lisäksi julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa myös hallinnon oikeusperiaatteita, joista on säännelty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä.

Hankintalain ja hallinnon yleisiä periaatteita on noudatettava paitsi kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa niin myös pienhankinnoissa, vaikka pienhankinnat eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Hankintayksiköt voivat ohjeistaa ja usein ohjeistavatkin pienhankintojen tekemisessä, mutta tästä huolimatta pienhankintoja tehtäessä tulee edellä kerrotusti noudattaa sekä hankintalain että hallinnon oikeusperiaatteita.

Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu edellyttää sitä, että ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa samalla tavalla. Syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun periaatteen vuoksi on kiellettyä suosia ja asettaa omalla alueella olevat yritykset etusijalle muualta tuleviin tarjoajiin nähden.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että hankinnalle asetetut vaatimukset eivät saa olla paikallisia tai tietyltä alueelta tulevia yrityksiä suosivia. Edelleen oikeuskäytännössä on katsottu, että tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate kattaa myös sellaiset toimittajat, jotka ovat jääneet tahtomattaan tarjouskilpailun ulkopuolelle sen vuoksi, että hankinnasta ei ole järjestetty lainkaan tarjouskilpailua.

Hankintalain 71 §:ssä on säännelty hankinnan kohteen kuvauksesta siten, että hankinnan kohteen määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa. Sääntelyn taustalla on tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun oikeusperiaate.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintayksiköllä on melko laajat toimintavapaudet määritellä hankinnan kohde haluamallaan tavalla ja ongelmia on syntynyt lähinnä silloin, kun hankintayksikkö ei ole kyennyt antamaan lainkaan perusteluja tietyille vaatimukselle tai määrittelylle tai kun nämä perustelut ovat olleet ilmeisen puutteelliset.

Julkisia hankintoja koskevassa sääntelyssä tavoitellaan sitä, että hankintayksikkö toteuttaisi hankintansa olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen. Hankintalain esitöiden (HE 108/2016, s. 71-72) mukaan julkisissa hankinnoissa kilpailuolosuhteet tulee hyödyntää siten, että tarjouskilpailu saisi aikaan todellista kilpailua parhaan lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Hankinnoissa noudatetaan sääntöjä, joilla ohjataan hankintojen suunnittelua, hankintamenettelyn etenemistä, hankinnan asiakirjojen laatimista, hankinnasta ilmoittamista ja hankintasopimuksen allekirjoittamista. Sääntelyä täydentävät hyvinvointialueen omat hallintosääntö, hankintaohje ja hankinta- ja investointisuunnitelma.

Aloiteasian sisällöllistä arviointia

Keski-Suomen alueen ja sen toimijoiden huomioon ottaminen hyvinvointialueen hankinnoissa on mahdollista erityisesti siten, että tulevista hankinnoista tiedotetaan riittävän kattavasti. Avoimella hankintatoiminnalla ja viestinnällä hyvinvointialue varmistaa sen, että sen suunnittelemista hankinnoista on markkinoilla riittävän laaja tietoisuus.

Esimerkiksi vuotta 2024 koskeva Keski-Suomen hyvinvointialueen hankintasuunnitelma on julkaistu hyvinvointialueen verkkosivuilla ja sitä on esitelty eri tilaisuuksissa ja foorumeissa. Näin ollen mm. paikallisilla yrityksillä ja toimijoilla on mahdollisuus omassa toiminnassaan varautua hyvinvointialueen suunnittelemiin hankintoihin.

Alle kansallisen kynnysarvon jääviin pienhankintoihin ei sisälly velvoitetta julkaista tarjouspyyntöä Hilmassa, vaan pienhankinnat voidaan kilpailuttaa hankintayksiköiden omien hankintaohjeiden mukaisesti kevyemmällä menettelyllä. Pienhankintojen käytön lisäksi hankintoja voidaan pilkkoa osiin, silloin kun se on tilaajan kannalta tarkoituksenmukaista. Keski-Suomen hyvinvointialue myös hyväksyy hankinnoissaan alihankinnan käyttämisen ja tarjoamisen ryhmittymänä. Näillä toimenpiteillä voidaan edistää erityisesti pienempien ja usein paikallisten yritysten mahdollisuutta osallistua hankintoihin.

Markkina-analyysit ovat hyvä tapa kartoittaa markkinoiden tilannetta. Tästä hyvä esimerkki on hankintojen yhteydessä toteutettavat markkinavuoropuhelut, joita Keski-Suomen hyvinvointialue käyttää hankinnoissaan. Markkinavuoropuhelulla saadaan tietoa markkinatarjonnasta ja samalla voidaan kehittää kilpailutuksen kohdetta.

Hyvinvointialueella on ollut käytössä myös ns. dynaamiset hankinnat, joissa useampia yrityksiä voi tarjota tuotteita ja palveluita samaan hankintakokonaisuuteen liittyen.

Keski-Suomen hyvinvointialue kehittää ja arvioi omaa hankintatoimeaan jatkuvasti. Keskeinen hankintoja ohjaava asiakirja on hankintaohje, jossa on kuvattu hyvinvointialueen hankinnoissa noudatettavat menettelytavat. Keski-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus on 20.12.2022 hyväksynyt hankintaohjeen. Hankintaohje on päivitetty hyvinvointialueen ensimmäisen toimintavuoden kokemusten perusteella aluehallituksen päätöksellä 6.2.2024.

Yhteenveto

Voimassa olevan hankintalainsäädännön perusteella Keski-Suomen hyvinvointialueen on kohdeltava kaikkia toimijoita ja hankintamenettelyyn osallistuva tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Kuitenkin hyvinvointialue voi edellä esityslistassa kuvatuin menettelyin edistää paikallisten toimijoiden osallistumista hankintoihinsa.

Keski-Suomen hyvinvointialue on hyvin merkittävä palveluiden hankkija. Vuotuiset käyttötaloushankinnat ovat lähes 600 miljoonaa euroa vuodessa ja ne muodostavat liki puolet hyvinvointialueen taloudesta. Keski-Suomen hyvinvointialueen hankinnoilla on siten merkittävä aluetaloudellinen vaikutus.

Samalla on kuitenkin huomattava, että Keski-Suomen hyvinvointialueen hankinnat ovat vain noin 5 % kaikista Suomen hyvinvointialueiden hankinnoista. Näin ollen keskisuomalaisten yritysten näkökulmasta on myös merkittävää, että he voivat osallistua ja heitä kohdellaan tasapuolisesti myös muiden hyvinvointialueiden hankinnoissa.

Karkeasti Keski-Suomen hyvinvointialueen hankinnat voidaan jakaa aine- ja tarvike- sekä palveluhankintoihin. Aine- ja tarvikehankinnoissa Keski-Suomen hyvinvointialue hyödyntää tyypillisesti kansallisia tai yhteistyöalueen laajuisia yhteishankintoja, sillä suuremmat volyymit ovat hankintayksikölle lähtökohtaisesti edullisempia.

Yhteisten aine- ja tarvikehankintojen käyttämiselle on myös varautumiseen liittyviä perusteita esim. yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden kesken. Palveluhankinnat puolestaan ovat tyypillisesti paikallisia ja ne tukevat usein paikallista yritystoimintaa ja työllisyyttä. Hankintamenettelyn ensisijaisin tavoite on aina saada Keski-Suomen hyvinvointialueen näkökulmasta taloudellisesti ja toiminnallisesti paras mahdollinen lopputulos.

Hyvinvointialue-
johtajan ehdotus

Aluehallitus päättää esittää aluevaltuustolle, että se hyväksyy valtuustoaloitteeseen laaditun vastauksen ja toteaa valtuustoaloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätös

Aluehallitus päätti esittää aluevaltuustolle, että se hyväksyy valtuustoaloitteeseen laaditun vastauksen ja toteaa valtuustoaloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätösehdotus

Aluevaltuusto hyväksyy valtuustoaloitteeseen laaditun vastauksen ja toteaa valtuustoaloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.