

Asia: VN/4099/2024

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Hallitusohjelman tavoitteiden, kuten julkisen talouden säästöjen ja kilpailun lisääntymisen toteutumista edesauttaa se, että hankintalain edellyttämin toimenpitein edesautetaan vuoropuhelua ja avoimuutta hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä. Esitetyt muutokset ovat hyvä alku hallituksen tavoitteille.

Kilpailutuksien valmistelussa on hyvä tiedostaa, mitä säästöjä kilpailutuksella voidaan saavuttaa esimerkiksi suhteessa oman palvelutuotantoon. Hali ry on tehnyt selvityksen siitä, mitkä ovat oman tuotannon ja ostopalvelujen väliset kustannuserot vanhusten ympärivuorokautisessa palveluasumisessa. Selvityksen mukaan oma julkinen palvelutuotanto on 21 % kalliimpaa kuin ostopalvelu. Laskennallinen säästö tässä tilanteessa olisi valtakunnallisesti 196 miljoonaa euroa.

Inhouse-yhtiöille asetetut toteutusvaatimukset ovat hyvä pohja aloittaa niiden muokkaaminen tai jopa lopettaminen. On tärkeää aina varmistaa inhouse-yhtiöiden kustannustehokkuus ja tarpeellisuus. Yrityksiltä vaaditaan jo nykyisissä kilpailutuksissa huoltovarmuuden turvaaminen, joten läheskään aina se ei ole inhouse-yhtiöiden olemassaolon peruste.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Mekanismi markkinakartoituksen käytön kannustamiseen on suotavaa, mutta pakollisuus vasta yli 10 miljoonan euron hankinnoissa jättää mahdollisuuden toteuttaa suuria hankintoja ilman markkinakartoitusta. Tämä voisi heikentää pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Markkinakartoituksen sisältövaatimuksia olisi hyvä avata, koska ne voivat jäädä usein hyvin pinnallisiksi.

Markkinavuoropuhelujen toteutusvaatimuksien lisääminen jo kansallisiin hankintoihin olisi järkevää. Kansallisen tason kilpailutuksia oli avoinna tämän lausunnon antohetkellä 44 % (840 kpl) julkisista kilpailutuksista, eli niiden osuus on merkittävä. Markkinavuoropuheluiden sisällön ohjeistus olisi tarpeen, koska niitä toteutetaan tällä hetkellä kirjavin käytännöin. Hyvin toteutetuista markkinavuoropuheluista hyötyvät kaikki osapuolet.

Esimerkiksi erityyppisiä valmistelutoimenpiteitä toteutettiin Laukaan Satavuon koulun suunnittelu- ja kilpailutusvaiheessa. Markkinavuoropuheluun osallistui noin 50 toimijaa, teknisiin vuoropuheluihin 37 toimijaa, suunnittelijoiden työpajoihin kokoontui 30 osallistujaa, perheilloissa oli 100 osallistujaa ja oppilaat oppitunneilla.

Järkevästi osiin jaetut hankinnat ovat usein tehokkain keino lisätä kilpailua ja mahdollistaa pk-yritysten mahdollisuudet tarjoamiseen. On tärkeää, että hankintayksikkö perustelee selkeästi mahdollisen osiin jakamatta jättämisen. Mielestämme jakamisveloitteesta voidaan poiketa vain, jos jakaminen heikentäisi merkittävästi hankinnan kustannustehokkuutta tai muusta vastaavasta, hyvin perustellusta syystä.

Hallitusohjelman toteuttamiseksi olisi selkeintä, että markkinakartoitus olisi pakollinen kaikissa kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa. Hankintamallin soveltuvuuden arviointi voisi olla pakollinen kaikissa yli 10 miljoonan euron hankinnoissa.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Hankintojen valmisteluissa tulisi ottaa käyttöön laskenta, jossa huomioidaan koko hankinnan elinkaaren kustannukset. Tällöin saataisiin vielä paremmat tiedot kokonaiskustannuksista. Tällä hetkellä esimerkiksi hankintasopimuksissa asetetaan usein epämääräisiä sanktioita, takuuvaatimuksia ja vastuullisuusvaatimuksia, jotka aiheuttavat todennäköisesti tarjoushintojen tarpeettomia nousuja. Tällaisten tekijöiden ehkäisy olisi mahdollista kilpailutuksien valmistelussa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on mielestämme sekä tarkoituksenmukainen että toteuttamiskelpoinen. Omistusvaatimus tukee kilpailun lisäämistä ja estää markkinoiden vääristymistä, mikä on tärkeää yritysten toimintaympäristön näkökulmasta.

Mielestämme on perusteltua, että laissa on erikseen mainittu vähimmäisomistusvaatimuksen koskevan myös mahdollisia tytä- ja osakkuusyhtiöitä, jotta 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta ei voida kiertää keinotekoisilla ketjuttamisilla.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutoksen myötä pk-yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin lisääntyvät merkittävästi, mikäli sidosyksikköhankinnat kilpailutetaan jatkossa avoimesti.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

Ei lausuttavaa tähän kohtaan.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

Ei lausuttavaa tähän kohtaan.

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Lisääntyvä avoin kilpailuttaminen ja kilpailun määrän kasvaminen toisi kustannussäästöjä. Kustannussäästöjä voidaan olettaa saavutettavan myös siltä osin, että tutkimusten mukaan yksityiset yritykset ovat usein toimialasta riippumatta julkisia inhouse-yhtiöitä edullisimpia ja tehokkaampia.

Pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia kasvattamalla voidaan tukea/lisätä alueellista talouskasvua ja elinvoimaa. Kilpailu kirittää innovaatioihin ja tehokkaampien sekä laadukkaampien toimintamallien käyttöönottoon, mistä hyötyy koko yhteiskunta.

Esimerkiksi jätehuollon toimialalla muutos lisää kilpailua ja vähentäisi olemassa olevia kilpailuneutraaliteettiongelmia. Mikäli jätehuollon kuntayhtiöiden toiminta jatkuu nykyisellään tai kasvaa, kilpailu vähenee ja yksityisen sektorin rooli kapenee. Tästä seuraisi todennäköisesti myös alan monopolisoitumista.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

Siirtymäaikoja tulee tarkastella myös yritysten näkökulmasta ja heidän kyvystänsä päästä tarjoamaan markkinoille avautuvia hankintoja. Palveluiden ja tavaroiden saatavuuden takaamiseksi on keskeistä, että yritykset pystyvät vastaamaan lisääntyvään kysyntään.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

Ei lausuttavaa tähän kohtaan.

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Mahdollisia poikkeuksia lain asettamasta 10 prosentin vähimmäisomistuksen pääsäännöstä tulisi aina tarkastella tapauskohtaisesti.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Yksityisten yritysten ja julkisen sektorin välinen yhteistyö on keskeinen osa kansallista huoltovarmuutta. Yritykset vastaavat monista yhteiskunnan kannalta keskeisistä ja välttämättömistä toiminnoista. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että julkisissa hankinnoissa tarjoajalle asetetut huoltovarmuutta, tietoturva tai turvallisuutta koskevat vaatimukset ilmoitetaan selkeästi tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa. Hankintayksikön tulee huolehtia siitä, että tarjoaja on selvillä mahdollisista asiakirjoista, joilla tarjoajan tulee todentaa asetetut huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyvät vaatimukset.

On tärkeää myös tiedostaa huoltovarmuuteen liittyvät kustannusvaikutukset ja se, että ne ovat tiedossa sekä hankintayksiköllä että tarjoajalla.

Huomioitava seikka on, että myös kilpailutusten jakaminen osiin esimerkiksi elintarvikehankinnoissa edistää huoltovarmuuden toteutumista.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

-

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

On tärkeää, että harmaata taloutta ehkäistään jatkossakin tehokkaasti. Hallinnollisen byrokratian vähentämiseen on syytä kiinnittää huomioita.

Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

Tällä hetkellä hankintayksiköt eivät läheskään aina noudata suoraan hankintoja koskevaa lakisääteistä jälki-ilmoitusvelvoitetta, minkä seurauksena markkinoilta puuttuu tietoa toteutetuista suoraan hankinnoista. Suoraan hankinnasta valittamisen toteuttamisen aika on myös liian lyhyt, jotta asioihin ehdittäisiin paneutua järkevästi.

Useat ehdotetut muutokset lisäävät hankintojen avoimuutta ja mahdollisesti lisääntyvä hallinnollinen taakka on vähäistä. Julkisten hankintojen tietovarantohankkeen edistyessä hankintatietoihin liittyvät prosessit tulevat tehostumaan ja automatisoitumaan.

Muut huomiot

Hankintojen valmisteluun liittyen muutamia huomioita:

Monilla kunnilla ja julkisorganisaatioilla on pienet hankintaresurssit, jolloin ymmärrettävästi kaikkia hankittavien kohteiden osa-alueita ei tunneta hyvin. Perinteisesti on hankintojen valmisteluissa käytetty palveluntarjoajia ja konsultteja sekä toisia hankintayksiköitä apuna. Tämä on toimiva malli, jonka käyttö on jatkossakin suositeltavaa. Tämän lisäksi voisi pohtia, onko mahdollista tuottaa hankintayksiköille yhteisiä työkaluja, jotka auttaisivat yksiköitä kilpailutuksissa.

Seuraavat toimenpiteet toisivat kustannus- ja resurssisäästöjä:

1. Valmiita malleja hankittavasta palveluista. Esimerkiksi, jos on tarve kilpailuttaa taloushallinto, palkanlaskenta ja HR-palvelut, olisi valmis lista, josta voi valita mitä osa-alueita tarvitsee palveluista. Voisi olla rasti ruutuun -valikko palvelun osa-alueista ja sen lisäksi lisätietokohta, johon voisi vapaasti lisätä tekstiä. Tällä varmistettaisiin, että perusasiat ovat kaikilla samat, eikä pelkästään katsottaisi

mallia vanhoista kilpailutuksista (samat virheet toistuvat ja samat tärkeät asiat voivat jäädä puuttumaan).

2. Sopimusluonnokset eri toimialoille, sekä malli sopimusrakenteesta ja liitteistä. Näillä varmistetaan, että sopimukset mahdollistavat mahdollisimman monen palveluntarjoajan osallistumisen kilpailutuksiin. Esimerkiksi taloushallinnon, palkanlaskennan ja HR-kilpailutuksissa hyödynnettäisiin alan neutraalia toimijaa esim. Taloushallintoliittoa. Neutraali toimija voisi määrittää, mitä liitetiedostoja ja sopimusjärjestystä kannattaisi käyttää, jotta toimialaan liittyvät asiat (mm. vastuut, vastuullisuus, korvausasiat ym.) olisivat asianmukaiset, niin asiakkaan kuin palveluntarjoajan näkökulmasta.

3. Sopimuksen aikaiseen toimintaan ja sen ohjaamiseen on hyvä luoda hyvät käytänteet ja ohjeet jo hankintojen suunnitteluvaiheessa.

4. Jälki-ilmoitusten kommentointien/valituksien ilmoitusaikoja tulisi pidentää, jotta mahdollisten muutosten vaatimukset ehdittäisiin järkevästi toteuttaa.

Jyräkoski Sanna-Mari
Keski-Suomen Yrittäjät