

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?

Henkilöstöala HELAn mielestä esityksen tavoitteet ja päämäärät; julkisten hankintojen kustannustehokkuuden, innovatiivisuuden, vaikuttavuuden, laadun ja tuottavuuden kasvun lisääntyminen, ovat hyviä tavoitteita. Erityisesti sidosyksikköjen vähimmäisomistusprosentin nostaminen 10 prosenttiin ja käytön rajoittaminen on kannatettavaa.

Esityksellä tavoitellaan positiivisia vaikutuksia hankintojen suunnitelmallisuuteen, palveluiden hintoihin, vaikuttavuuteen sekä laatuun. Esityksen toivotaan tuovan säästöjä julkiseen talouteen ja vahvistavan yrittämisen edellytyksiä.

Esityksen tavoitteet toteutuvat osittain. Esitys lisää hankintojen suunnitelmallisuutta ja avoimuutta ja tarjousten, markkinavuoropuheluiden ja markkinakartoitusten määrää. Esityksen sidosyksikköjen vähimmäisomistusprosentin nostamisella 10 prosenttiin on varmasti suurin vaikutus. Se lisää tervettä kilpailua ja toisaalta estää lain tarkoituksen kiertämisen sidosyksikköjen avulla.

Henkilöstöala HELAn mielestä esitys olisi joiltakin osin voinut olla velvoittavampi ja kilpailua kannustavampi. Esimerkiksi markkinakartoituksen tai hankintamallin soveltavuuden arviointi pitäisi olla mukana kaikissa, myös pienemmissä julkisten hankintojen kilpailutuksissa. Lisäksi esimerkiksi sidosyksiköiden toimintaa markkinoilla tulisi rajata niihin tilanteisiin, joissa se olisi kokonaistaloudellisesti edullisempaa kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.

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?**

65 § Markkinakartoitus.

65 §:ssä säädettäisiin markkinakartoituksesta. Jos hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittäisi 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

Markkinakartoitus ja hankintamallin soveltuvuuden arviointi ovat perusedellytyksiä ja lähtökohtia onnistuneen hankinnan suunnittelussa. Ne parantavat tarjouspyyntöjen laatua ja vähentävät sellaisia kriteereitä, jotka tarpeettomasti rajaavat kilpailua ja mm. estävät palveluntuottajia tuottamasta palvelua parhaalla mahdollisella tavalla. Ne myös lisäävät hankintayksikön ja yritysten keskinäistä yhteistyötä ja ymmärrystä sekä parantavat hankintojen suunnitelmallisuutta.

Kaikki julkisen sektorin toiminta pitäisi aina olla järkevää ja kustannustehokasta veronmaksajien varojen käyttöä. Tämä pätee myös julkisiin hankintoihin. On vaikea kuvitella, että ilman markkinakartoitusta tai hankintamallin soveltuvuuden arviointia, voisi tehdä hyviä ja suunnitelmallisia hankintapäätöksiä.

HELAn mielestä markkinakartoitus ja hankintamallin soveltuvuuden arviointi pitäisivät olla pakollisia kaikissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa, ei vain yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Hankintayksiköt tekisivät kartoitukset ja arvioinnit hankintojen sisällön, koon ja laajuuden mukaan suhteutettuina. Jos näin olisi, esityksen tavoitteet toteutuisivat paremmin.

75 § Hankintojen jakaminen osiin.

Esityksenä on, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Hankintayksiköllä olisi mahdollisuus poiketa tästä pääsäännöstä ja tämä päätös olisi perusteltava. Hankinnan jakamatta jättämisen tulisi perustua markkinakartoitukseen tai muuhun hankinnan toteutustapaa ja sen kustannustehokkuutta koskevaan selvitykseen.

Muutosesitys on HELAn mielestä kannatettava, sillä se antaa pienille ja keskisuurille yrityksille paremmat mahdollisuudet osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin. Koska hankintayksikön on perusteltava jakamatta jättämispäätös ja päätöksen on perustuttava markkinakartoitukseen tai

muuhun kustannustehokkuutta koskevaan selvitykseen, lisää se todennäköisesti näiden kartoitusten ja selvitysten tekemistä. Tämä on kannatettavaa sekä myös se, että päätöksestä voisi valittaa markkinaoikeuteen. Valitusmahdollisuus osaltaan vaikuttaa siihen, että päätöksiä harkitaan ja perustellaan tarkemmin.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus.

Esityksen mukaan hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely.

Jotta markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua voisi edistää vieläkin paremmin, HELAn mielestä kaikissa hankinnoissa tulisi kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely ja se pitäisi liittää tarjouspyyntöön.

Koko hankintamenettelyä koskeva kertomus olisi tarkoituksenmukaista tehdä yli 10 miljoonaa euroa ylittävien hankintojen lisäksi kaikissa sidosyksikköhankinnoissa.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen.

Esityksenä on, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Jos hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, hankintayksikön tulisi järjestää hankinnasta uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran.

HELAn mielestä markkinakartoitus ja hankintamallin soveltuvuuden arviointi pitäisivät olla pakollisia kaikissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa, ei vain yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Kun hankintayksikkö olisi tehnyt kartoituksen aina ennen tarjouspyyntövaihetta, tällaiset yhden tarjouksen tilanteet olisi todennäköisesti torjuttu jo kartoitusvaiheessa. Jos siitä huolimatta tulisi vain yksi tarjous, se voitaisiin hyväksyä, kun kartoitus olisi jo tehty.

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

ks. edellinen kohta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esityksen mukaan sidosyksiköllä tarkoitettaisiin jatkossa hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, jossa hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia. HELAn mielestä omistusosuuden rajaaminen 10 prosenttiin on hyvä uudistus.

Lisäksi HELAn mielestä lakiin pitäisi lisätä se, että sidosyksikköhankintoja voisi tehdä lähtökohtaisesti vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus lisää kilpailua ja yritysten määrää sekä saa aikaan kasvua. Sillä on positiivinen vaikutus kilpailun lisääntymisen kautta hintoihin ja laatuun. Aiemmin sidosyksiköt ovat voineet toimia vain hyvin pienellä sidosyksikön omistusosuudella lain tarkoituksen vastaisesti. Se on estänyt tervettä kilpailua.

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

-

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

-

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

Muutos lisää kilpailua, yritysten määrä lisääntyy ja se saa aikaan kasvua. Kilpailun lisääntymisellä on positiivinen vaikutus hintoihin ja laatuun. Aiemmin sidosyksiköt ovat voineet toimia vain hyvin pienellä sidosyksikön omistusosuudella lain tarkoituksen vastaisesti. Se on estänyt tervettä kilpailua.

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

Sidosyksiköiden omistusosuutta koskeva muutos tulisi esityksen mukaan voimaan 1.7.2027 ja jätealalla 1.7.28. Siirtymäajat tuntuvat tarpeettoman pitkiltä. Muutosten pitäisi tulla voimaan niin pian kuin mahdollista, viimeistään 31.12.26. Sidosyksiköt voivat valmistautua muutoksiin jo etukäteen, joten pitkä siirtymäaika ei ole tarpeen.

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

-

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

Poikkeuksia ei tulisi sallia. Pienempiä hankintayksiköitä tulisi ohjata kilpailuttamaan hankintoja yhdessä isompien tai useampien yksiköiden kanssa, jolloin hankintaosaaminen olisi laajempaa, hankintayksikkö saisi enemmän tarjouksia, sillä suuremmat kilpailutuskokonaisuudet ovat houkuttelevampia yrityksille.

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?

-

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Hallinnollisen taakan vähentäminen on hyvä asia.

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

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintayksiköt eivät ole noudattaneet hankintojen ilmoittamista koskevaa velvoitetta jälki-ilmoittamisen osalta. On hyvä, että tätä velvollisuutta täsmennetään esityksessä. Se lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Muut huomiot

Hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittämiseen pitäisi kiinnittää huomiota. Usein hankintoihin liittyvät ongelmat yritysten kannalta liittyvät joko JYSE-ehtojen tai yksittäisten hankintojen epätarkoituksenmukaisiin tai kohtuuttomiin sopimusehtoihin tai kilpailutuskäytäntöihin. Joskus sopimusehdoissa on hyvin tarkkoja tai yksityiskohtaisia kriteereitä siitä, miten palvelu pitäisi tuottaa eikä luoteta siihen, että palveluntuottaja osaa tuottaa palvelun tehokkaasti ja laadukkaasti ilman palvelua rajaavia ehtoja. Sopimuksissa on toisinaan myös ylimitoitettut sanktiot ja vastuut, jotka nostavat hintoja. Ne myös vähentävät kilpailua, koska kohtuuttomat sopimusehdot ja vastuut vähentävät tarjousten määrää. Näissä tilanteissa tulisi kuulla palveluntuottajia ja etsiä ratkaisuja, joilla ylilyönnit voitaisiin välttää.

Julkisilla varoilla tehdyissä julkisissa hankinnoissa pitäisi aina miettiä ja verrata oman tuotannon ja ostopalveluiden hintaa, vaikuttavuutta ja laatua. Tällainen vertailu pitäisi tehdä ennen jokaista hankintaa.

Tuliara Merru
Henkilöstöala HELA ry