

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?

Hämeenlinnan Yrittäjät ry suhtautuu hyvin myönteisesti hallitusohjelman tavoitteeseen kilpailun lisäämisestä Suomen kotimarkkinoilla niin yksityisen sektorin keskinäisessä kuin julkisen ja yksityisen sektorin kanssakäymisessä.

Avoin reilu kilpailu on avaintekijä myös paljon kaivatun ja pysyvän kasvukehityksen aikaan saamiseksi. Se myös pakottaa yrityksiä kehittämään toimintaansa, tuotteitaan ja palvelujaan, mikä lisää tki-panostusta ja tuottaa parhaimmillaan kaupallistettavia innovaatioita uuden kasvun siemeniksi. Tämä kaikki koituu myös julkisen sektorin hyödyksi hintakilpailukykyisinä ja parempina tuotteina ja palveluina.

Hankintalain uudistamiselle hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden on tuettava ja parannettava EU:n direktiivien sallimissa rajoissa kotimaisten yritysten ja erityisesti pk-yritysten edellytyksiä aidosti osallistua julkisten hankintojen kilpailutuksiin.

Hankintatoimi eri toimialoineen, menettelyineen ja velvoitteineen on vaativa tehtävä, joten sen kehittämiseksi ja toimeenpanemiseksi hankintayksiköiden osaamisesta on huolehdittava jatkuvana toimintana.

Kilpailun lisääminen edellyttää toimia ja osaamisen lisäämistä niin yritysten kuin hankintayksiköidenkin puolella.

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä julkisen sektorin kilpailutuksia avaamalla ja luomalla pk-yrityksille mahdollisuudet osallistua niihin. Tätä myönteistä tavoitetta ja ke-hitystä tukisi sellaisten julkisomisteisten yhtiöiden purkaminen, joiden toimialalla on yksityisen sektorin markkinat. Hallittu purkaminen elvyttäisi toimialat, joita julkisomisteiset yhtiöt ovat hallitsevan markkina-asemansa avulla surkastuttaneet markkinaehtoista vaihtoehtoa suuremmin kustannuksin.

Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös yrityksiltä aitoa halua kehittyä, kasvaa ja menestyä hyödyntämällä näin avautuvat mahdollisuudet. Tämä, kuten myös hankintayksiköissä, vaatii yrityksiltä oman toimintansa ja osaamisensa kehittämistä.

Onnistuessaan yritysten mielenkiinnon lisääntyminen julkisia hankintoja kohtaan reilun kilpailun ja yritystoiminnan kehittymisen myötä, monipuolistaa, vahvistaa, uudistaa ja luo markkinoita eri toimialoille ja vahvistaa kasvua.

Taloudelliset vaikutukset (4.2.1)

Hankintalain uudistuksen myönteiset vaikutukset liittyvät yritysten ja erityisesti pk-yritysten laajentuviin mahdollisuuksiin osallistua julkisten hankintojen kilpailutuksiin.

Yritysten kiinnostuksen lisääntymiseen vaikuttaa merkittävästi

1. hankintojen tarkoituksenmukaisen jakaminen.
2. hankintayksikön sitoutuminen tilausten vähimmäismäärään sopimuskautena.
3. ostolasku- ja hintatietojen avoimuus oman toiminnan kehittämiseksi.

Hankintayksikön ja yritysten välisen yhteistyön lisäämiseen ja hankintojen tehokkuuden parantamiseen ovat markkinakartoituksen menetelmät, markkinavuoropuhelut ja -neuvottelut, toimivia keinoja. Niiden muodostuminen toimintatavaksi edellyttää jonkinasteisen velvoitteen asettamista.

Koska hankintojen keskittäminen volyymiedun saamiseksi on ymmärrettävä taloudellinen tavoite, on volyymitoimittajan kyettävä ilmoittamaan tarjouksessaan, millä sen hallinnassa olevilla resursseilla se kykenee sopimuksen velvoitteet toteuttamaan. Tällä vältetään tilanne, jossa kilpailutukseen osallistuneet yritykset joutuisivat voittaneen toimijan uudelleen kilpailuttamiksi kannattamattomin hinnoin pakon edessä liian korkeilla rahoitusmäärillä.

Tiedolla johtamisen periaatteen mukaisesti olisi toivottavaa, että kilpailutusten vastausten määrät ja yritysten kokojakaumia julkaistaisiin säännönmukaisesti.

Julkiset hankinnat edellytetään tehtäväksi ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi. Siksi olisi tärkeää, että nämä sisältyisivät velvoittavina hankinnan kokonaistaloudellisen arvioinnin kriteeristöön.

40 § Suorahankinta

Lakiin tulisi kirjata, että hankintayksikkö ei voi ilman perusteltua syytä käyttää suorahankintaa. Päätöksen poikkeamisesta voisi tehdä vain hankintayksikön toiminnasta vastaava yksikön ulkopuolinen ylempi virkahenkilö.

Perusteluna esitämme, että eri syistä hankintayksiköille voi tulla rutiiniksi turvautua toistuvasti kerran valittuun toimittajaan myös sopimuksen jälkeisiin tai ulkopuolisiin hankintoihin. Tämä aiheuttaa hankintatoimeen vääristymää ja altistaa kustannusten nousuun hintakontrollin heikentyessä.

58 § Hankinnasta ilmoittaminen

86 § Tekninen suorituskyky ja ammatillinen pätevyys

Ehdokkaiden ja tarjoajien käyttämien voimavarayksiköiden merkitys on toimialakohtaisesti ja käytön laajuuden suhteen hyvin erilaisia, mutta oikein käytettyinä tarpeellisia ja kustannustehokkuutta parantavia.

Jotta vältetään voimavarayksiköiden käytön mukana tulevalta väärinkäytöksen riskiltä, tulisi laissa määritellä voimavarayksikön käytön laajuus suhteessa hankintaa sekä edellyttää tarjoajaa nimeämään tarjouksessaan sille sopimussuhteiset voimavarayksiköt. Tällä varmistetaan, että tarjouksessa on aidosti huomioitu voimavarayksiköiden panos ja hankintayksiköllä on mahdollisuus todentaa niiden riittävä osaaminen.

106 § Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Lain määritelmä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnasta on osittain ristiriidassa hallitusohjelman sille asettamien tavoitteiden kanssa.

1. Tehokkuuden lisääminen ja kustannussäästöjen aikaan saaminen julkisissa hankinnoissa sekä laadukkaiden julkisten palveluiden turvaaminen tarkoittavat yritysten kannalta tuotteiden ja palveluiden kehittämistä, innovaatioita, tuottavuuden kasvattamista, jotta laadukkaat julkiset palvelut voidaan turvata. Hinta-laatusuhde on keskeinen kriteeri.
2. Kilpailu julkisissa hankinnoissa lisääntyy, kun niitä jaetaan tarkoituksenmukaisiin osiin ja avataan suuremmalle yritysmäärälle l. pk-yrityksille, mikä parantaa niiden yrittämisen edellytyksiä. Pk-yritykset eivät voi olla toimialansa kustannusjohtajia, mutta ne vahvistavat alueellista elinvoimaa. Sopivin kriteeri on hinta-laatusuhde.
3. Hankintojen vastuullisuus, muutoinkin kuin terveen ja rehellisen yritystoimintakoodin noudattaminen, tarkoittaa myös tavoitteen mukaisesti ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset kriteerit täyttävää yritystä ja yritystoimintaa. Tämän tavoitteen ja myös vihreän siirtymän huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa ei myöskään tue aina halvimman tarjouksen suosimista. Vastuullisuutta tukee alueellisuus, paikallisuus, toiminnan läpinäkyvyys ja sen valvontamahdollisuus. Tämä tukee hinta-laatusuhteen valintaa.

Esitämme, että kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintakriteereitä tarkastellaan uudelleen ja painotetaan kestävästi kokonaislaadullista ja kustannustehokasta kriteeriä ensisijaisena ja kustannuksiltaan alhaisinta sekä hinnaltaan halvinta kriteeriä sitä tukevinä kriteereinä. Näin laki antaisi oikean signaalin hankintayksiköille ja yrityksille pyrkiä ja saavuttaa asetetut tavoitteet.

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.

Julkisten hankintojen tehostamisen tavoitteet kohdistuvat voimakkaasti kus-tannussäästöjen aikaansaamiseen. Tämä on hyvä ja kannatettava tavoite, kun sitä tarkastellaan laajasti kokonais- tai elinkaarikustannusten näkökulmasta.

Tällöin tärkeä keino pysyvien kustannussäästöjen saavuttamiseen on laadullis-ten tekijöiden vaikutuksen arviointi osana kokonaistaloudellisuutta.

Lukuisat voimakkaasti hintapainotteiset julkiset hankinnat ovat osoittautuneet kalliiksi virhepäätöksiksi laatutekijöiden pettäessä sopimuskauden aikana.

Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa (4.1.1.2)

Velvoite uusien kilpailutus yhden tarjouksen tilanteessa on kannatettava. Siihen johtaneet syyt tulee analysoida ja suorittaa markkinavuoropuhelu potentiaalis-ten tarjoajien kesken. Tämän tiedon pohjalta tarjouspyyntöä voi tehokkaasti muokata osallistujien ja kilpailun lisäämiseksi.

Mietinnön sanavalinta, kokonaistaloudellisuuden edullisuuden varmistamises-ta, ohjaa hankintayksiköitä vain hintavertailuun, jolloin laadulliset kriteerit ko-konais- ja elinkaarikustannusten komponentteina jäävät ilman arviointia.

Kilpailutusvelvoite, kuten mainitaan, soveltuu käytännössä parhaiten avoimen menettelyn kilpailutukseen.

Hankintamallin soveltuvuuden arviointi (4.1.1.3)

Mietinnöissä ehdotettu velvoite tehdä vasta yli 10 miljoonan euron hankinnoista analyysi, on monen julkisen hankinnan kannalta liian korkea raja. Velvoitteen hankinta-arvon voisi asettaa myös toimialoittain, tavara/palvelutyypeittäin ja ajallisin määrein. Tämä toisi valmisteluun ja suunnitteluun pitkäjänteisyyttä ja harkintaa. Velvoitearvon määrittäminen voisi myös olla kunnan päätettävissä laissa ilmoitetuin rajoin.

Kustannustehokkainta tuotantotapaa on aina arvioitava kilpailtua markkinaa vasten. Tuotantotavan sisäisten (oma tuotanto, sidosyksikkö, yhteishankinta) vaihtoehtojen kustannustehokkuusarviointi on tehtävä vertailemalla sitä mark-kinoilta, kilpailutuksen kautta saatuihin tarjouksiin.

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

Julkisten hankintojen kehittäminen ja mielenkiinnon lisääminen edellyttää osa-puolten kohtaamista, tutustumista ja kuuntelemista l. toisilta oppimista.

Hankintalain uudistaminen luo tilaisuuden lisätä markkinavuoropuhelua vähintään kansalliset kynnysarvot ylittävissä kilpailutuksissa.

Aitoon kilpailutukseen, yhteen tai useampaan, liittyvät laajatkin tapaamiset toimivat ja kiinnostavat enemmän kuin yritysten kutsuminen työpajoihin kes-kustelemaan.

Markkinakartoituksen, - vuoropuhelun käytön tulisi olla velvoittavaa eikä jäädä hankintayksikön harkinnan varaan, sillä se ei tue lain hengen toteutumista eikä hankintayksikön toimintatapojen kehittämistä.

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen suurina epätarkoituksenmukaisina ja – luonnollisina kokonaisuuksina on synnyttänyt ja tuonut mukanaan epäterveitä piirteitä markkinoille. Näistä esimerkkeinä ovat epätyypilliset, julkisia hankinto- ja varten luodut yritys rakenteet sekä kansainvälisten yritysten epäterveet toimitatavat tarjousten hinnoittelussa ja sopimuksen toimeenpanossa.

Epätyypillisiä, julkisia hankintoja varten luotuja, yritys rakenteita ovat esimerkiksi ateria-, siivous- ja käyttäjäpalveluja tarjoavat yhtiöt. Näillä kaikilla toimialoilla on satoja ja tuhansia kotimaisia yrityksiä, jotka voisivat tarjota palveluitaan, jos ne kilpailutettaisiin luonnollisina toimialoina. (LIITE 1. Pk-yritysten määrä ja ko-ko)

Kansainväliset yhtiöt kykenevät tarjoamaan suuren hankinnan, markkinaosuuk-sia voittaakseen, tarvittaessa tappiolla. Haitallisinta tässä menettelyssä on, et-tä kansainvälinen yritys kilpailuttaa kotimaiset ja paikalliset yritykset toteutta-maan saadun tilauksen alihintaisina. Yrittäjillä ei usein ole vaihtoehtoa, koska epäterve hankintatapa on vienyt heiltä työt.

Hankintalaki tulisi muuttaa siten, että jakamisvelvoitteeseen sovellettaisiin kansallisia kynnysarvoja yleisesti ja sen alle jäävissä jakaminen olisi harkinnan-varaista. Tällä luotaisiin aitoa kilpailua ja kasvua sekä parannettaisiin pk-yritysten toimintaedellytyksiä. Jakamisvelvoitteen muuttaminen kansalliseen kynnysarvoon lisäksi tilaisuuksia myös rohkeisiin pilotteihin ja innovatiivisten ratkaisujen esiin tuomiseen.

Hankinta voidaan jättää jakamatta perustellusta, ilmoitettavasta syystä.

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

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (Tutkimusraportissaan 9/2024) mukaan Suomen noin 1000 sidosyksiköstä muutos koskee noin (191) sidosyhteisöä. Näistä 48 yksikössä on 11 omistajaa tai enemmän, ja yhdeksässä omistajia on 50 tai enemmän. Lakimuutos koskettaa suhteellisen pientä määrää sidosyksiköitä, mutta suurta määrää kuntia.

Pienomistukset keskittyvät yhtiöihin, joiden toimialana on henkilöstövuokraus, talous- ja henkilöstöhallinto, ICT-palvelut, tekstiilihuolto ja pesulapalvelut sekä jätehuolto. Näillä toimialoilla on toimivat markkinat ja riittävästi yrityksiä osallistumaan kilpailutuksiin.

Hankintayksiköiden vähimmäisomistuksen asettaminen 10 % sidosyksikön osakekannasta synnyttää lain tarkoittaman aidon määräysvallan sidosyksiköön ja toteuttaa osakkaiden aidon kyvyn käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa si-dosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.

Sidosyksiköiden omistuksen rajaamisella on merkittävä myönteinen vaikutus monen pk-toimialan kehittymiseen ja kasvuun, näivettymisen ja häviämisen si-jaan. Kaikilla toimialoilla, joiden tuotteita ja palveluita sidosyksiköt tarjoavat, on vielä elinvoimaiset markkinat ja riittävästi yrityksiä osallistumaan kilpailutuksiin joko yksin tai ryhmittyminä.

Toisaalta sidosryhmien omistuksen rajaaminen tuottaa myös merkittäviä muutostarpeita ja -kustannuksia. Siksi on tärkeää, että ennen lain voimaantuloa ja riittävästi sen jälkeen muutostuntien hankintayksiköt ja -henkilöt saavat riittävää tukea ja koulutusta siirtymävaiheen sujuvuuden varmistamiseksi.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksikön omistusosuuden rajaaminen ja 10 % - osuuden säätämisellä on niin julkisten hankintojen ja yritystoiminnan kannalta tervehdyttävä, kustannuksia säästävä, innovaatioita ja kasvua edistävä sekä markkinoita elvyttävä vaikutus, sen aiheuttamista muutuskustannuksista huolimatta.

Mietinnössä esitetty ajatus sidosryhmähankinnan korvaamisesta muutostilanteessa oman tuotannon aloittamisella, tulee harkita erittäin huolellisesti etenkin, jos korvattavalla hankinnalla on toimiva markkina. Kunnan oma tuotanto tulee lähtökohtaisesti markkinaehtoista ratkaisua kalliimmaksi ja jäykemmäksi.

- **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?

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

- 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?

Omistusosuusvaatimukseen ei tulisi pääsääntöisesti esittää poikkeuksia. Sellaisten määrittelemineen vain monimutkaistaa ja pidentää muutoksen tarkoitettua tehoa ja toimeenpanoa. Se myös lisää mielenkiintoa etsiä keinoja omistusosuusvaatimuksen kiertämisjärjestelyihin.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

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

Julkisissa hankinnoissa huoltovarmuus- ja turvallisuuskäsitteet voisi korvata kokonaisturvallisuudella, jonka käsitettä ja sisältöä jo hahmotellaan valtiovallan toimesta.

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?

Hankintojen ilmoittaminen

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

Esitämme, että jälki-ilmoitus tulisi tehdä kansallisen kynnysarvon ylittävistä sekä suoraan hankinnoista 41 §:n 1 ja 2 mukaisissa tapauksissa ja ilmoittamatta jättäminen tulisi lakiehdotuksen mukaisesti sanktioida.

Muut huomiot

-

Kangas Martti
Hämeenlinnan Yrittäjät ry