

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?

Administer Oyj on henkilöstö- ja talouspalvelujen moniosaaja. Tarjoamme palkka- ja taloushallinnon palveluita, ohjelmistopalveluita, konsultointia sekä henkilöstövuokrausta ja kansainvälisiä asiantuntijapalveluita. Olemme Suomen suurin palkkauloistuskumppani ja johtava asiantuntija harmaan talouden torjunnassa. Palveluitamme käyttää yli 5000 asiakasta pk-yrityksistä suuryrityksiin sekä kunnat ja muut julkisen sektorin toimijat. Vuonna 1985 perustettu yritys on noteerattu Nasdaq Helsingin First North -listalla.

Administer Oyj:n muodostavat palkkahallintopalveluita tarjoava Silta Oy, tilitoimisto Administer, asiantuntijatalo Econia Oy, ohjelmistoyhtiö EmCe Solution Partner Oy sekä Kuntalaskenta Oy. Lisäksi konserniin kuuluu muita tytä- ja osakkuusyhtiöitä.

Alla Administer Oyj:n kommentit olennaisimpiin muutosehdotuksiin hankintalakia koskien palveluntarjoajan näkökulmasta. Lausunrossamme emme ota kantaa erityisalojen hankintalain muutosehdotuksiin.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Administer Oyj esittää täyden kannatuksensa esityksen tavoitteille ja päämäärille koskien hankintalain uudistuksia.

Erityisen tärkeänä tavoitteena näemme pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytysten tukemisen, ja yleisemmin ottaen sellaisen toimintaympäristön luomisen, joka aidosti mahdollistaa potentiaalisten yritysten osallistumisen julkisiin tarjouskilpailuihin. Siinä, missä kilpailutusten tehostuminen lisää julkisten hankintojen kustannussäästöjä, lisää osallistumismahdollisuus palveluntarjoajien kasvumahdollisuuksia lisäten näin myös yritysten kannattavuutta ja tuottavuutta.

Esityksen tavoitteiden ja päämäärien saavuttaminen tulee vaatimaan aikaa ja mahdollisesti myös tilapäisiä ylimääriä kustannuksia. Kun esitystä kuitenkin tarkastellaan pitkällä tähtäimellä, katsomme esitettyjen tavoitteiden ja päämäärien olevan nykytilaan verrattuna erityisen toivottavia ja myös kriittisiä, jotta kilpailutuksia saadaan tehostettua ja kilpailukenttää uudistettua. Kun kilpailutusten myötä kuntien päätöksenteosta saataisiin entistä avoimempaa tarjousmateriaaleja myöden, pystyttäisiin aitoa kilpailutusta tosiasiallisesti myös valvomaan ja ostettuja palveluita vertailemaan.

Näin ollen kannatamme esitystä tällaisenaan, mutta toivoisimme tähän tietyiltä osin vielä tarkennusta.

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.

Näkemyksemme mukaan huolellisen markkinakartoituksen toteuttaminen on hankinnan kaikkien osapuolten etu ja tähän tulisi entisestään kannustaa.

Hankintalain 65 §:n markkinakartoitusta koskeva esitys vaatisi kuitenkin mielestämme vielä entisestään selkeyttämistä, ja markkinakartoituksen eri toteutusvaihtoehtojen keskinäisen vertailtavuuden tarkastelua. Huolellisesti toteutetun markkinakartoituksen määrittely objektiivisemmilla perusteilla olisi myös hankintayksikön etu, jotta kartoituksen arvioinnille/riitauttamiselle ei jäisi liikaa tulkinnanvaraisuutta jälkeensä.

Markkinakartoituksen toteuttamisen kriteerit tulisi olla tarkkarajaisesti määritelty myös siitä syystä, ettei väärinkäytöksille jäisi liikkumavaraa. Näkemyksemme mukaan markkinakartoitukseen liittyvässä sääntelyssä olisi huolehdittava siitä, että huolellisesti toteutetun markkinakartoituksen arvioinnissa olisi tietyt edellytykset, joita hankintayksiköt eivät saisi kierrettyä ns. rimaa alittaen, mutta pääsisivät silti hyötymään markkinakartoituksen laatimiseen sidotuista poikkeusperusteista. Markkinakartoituksen tulisi aidosti palvella kartoituksen laatimisen todellista tavoitetta ja tarkoitusta, jotta se tuottaisi sille asetetut hyödyt ja edut hankintojen kilpailutuksessa.

Lain 125 §:n keskeyttämisvelvoitteesta. Uudelleenkilpailuttaminen sillä perusteella, että kilpailutukseen saadaan vain yksi tarjous, on hieman kaksitahoinen asia. Tällä hetkellä havaitaan, että kilpailutuksia räätälöidään täyttämään halutun palveluntarjoajan valikoima ja siten pyritään saattamaan todennäköiseksi, että haluttu palveluntarjoaja voittaisi kilpailutuksen. Tätä ongelmaa vastaan pakollinen velvoite järjestää kilpailutus uudelleen räätälöinnin mennessä liian pitkälle on hyvä asia. Mikäli kyseessä sen sijaan olisi aito ”räätälöimätön” kilpailutus, olisi tilanne sen yhden vaatimukset täyttävän palveluntarjoajan kannalta kovin harmillinen.

Lähestyminen tältä osin voisi olla, että pyrittäisiin estämään itse räätälöintiä siten, että liian yksityiskohtaisiin edellytyksiin menemistä pyrittäisiin kitkemään, ja markkinakartoitukset olisivat avoimia ja monipuolisia keskusteluita kilpailuttajan tarpeista ja tilanteesta. Markkinavuoropuhelulle tulisi asettaa tietyt minimivaatimukset, jotka pakottaisivat markkinavuoropuhelun laadun riittäväksi, ja vain laiminlyönnit tämän toteuttamisessa johtaisi kilpailutuksen uusimiseen.

Yleisellä tasolla hankintojen valmisteluun liittyen katsomme, että vaatimus hankintojen kilpailuttamisesta tulee ohjaamaan ja kannustamaan kuntia kehittämään hankintaosaamistaan. Hankintaosaaminen on kunnille välttämätöntä, ja esitetyt muutokset edistävät juuri tätä osaamista pitkällä tähtäimellä parempaan suuntaan.

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

-

- **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?

Näkemyksemme mukaan 10 % vähimmäisomistusta koskeva ehdotus on hyvä ja kannatettava askel oikeaan suuntaan. Muutos sellaisenaan ei varmasti tule poistamaan kaikkia aiheeseen liittyviä ongelmia, mutta estää räikeimmät nykyisen hankintalain kiertämiseksi tarkoitettut omistusjärjestelyt, joissa keinotekoisesti ostamalla yksi osake in-house -yhtiöstä muutamalla sadalla eurolla, voidaan välttyä miljoonien eurojen arvoisten hankkeiden kilpailuttamiselta. Katsomme kuitenkin, että ehdotettu muutos on täysin perusteltu ja kannatettava, sillä se ajaa toimijat kilpailuttamaan tarvitsemiaan palveluita markkinaehtoisesti, ja edistää näin myös julkisten varojen käytön tehokkuutta.

Katsomme muutosehdotuksen olevan ainoastaan hyvä asia ja pitkällä tähtäimellä tuovan konkreettisia etuja sekä kunnille että palveluntarjoajille. Kilpailutuksessa kunnan eli asiakkaan tarve tulisi paremmin kuulluksi, kun asiakas pääsisi itse määrittämään tarvitsemansa palvelun sisällön, ja saisi näin ollen juuri sen palvelun, mitä tarvitsee. Palveluntarjoajien näkökulmasta muutos sen sijaan loisi useille eri aloille uutta markkinaa ja kilpailua, ja laajentaisi palveluntarjoajien asiakaskuntaa myös julkisen sektorin, erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien, puolelle.

Lisäksi pidämme tärkeänä ja kannatettavana, että esityksen sivulla 88 mainittuihin keinotekoisiiin järjestelyihin puututaan lain tasolla ja vähimmäisomistusvelvoite ulotetaan myös sidosyksikön mahdollisiin tytä- tai sisaryhtiöihin.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

-

- **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 muutokseen tarvitaan?

Palveluntarjoajan näkökulmasta tarkasteltuna katsomme siirtymäajan olevan riittävä. Administer Oyj esimerkiksi tarjoaa palveluitaan jo nykyisellään kuntapuolen asiakkaille, joten tilanne ei näin ollen edellyttäisi muutosta palveluntarjonnassa. Tiedostamme kuitenkin, että hankintayksikköjen näkökulmasta siirtymäaika saattaa näyttäytyä tarpeettoman lyhyenä, mutta myös palveluntarjoajien näkökulmasta, mikäli palveluiden tarjoaminen tulisi vaatimaan esimerkiksi muutoksia palvelun sisällössä tai erityisosaamisen hankkimista julkisesta sektorista. Yleisesti voidaan todeta, että siirtymäaika on varsin riittävä, mikäli palveluntuottajan järjestelmä on riittävän kehittynyt ja palvelua on tuotettu ammattimaisesti ja asianmukaisilla järjestelmillä ennen palveluntarjoajalle siirtymistä. Ongelmia voi syntyä kotikutoisten tai päivittämättömien järjestelmien käytöstä.

- **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?

-

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.

Näkemyksemme mukaan on selvää, että rikosrekisterin toimittamista koskevasta vaatimuksesta luopuminen tulisi keventämään osapuolten hallinnollista taakkaa. Muutosesityksessä kuitenkin samanaikaisesti ehdotetaan törkeän kirjanpitorikoksen ja eräiden törkeiden ympäristörikosten lisäämistä perusteisiin, joilla tarjoaja voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta. Kuten esitetty, muutoksella samanaikaisesti lisättäisiin hankintayksikön selvittämisvelvollisuutta pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta. Jotta selvittämisvelvollisuus ja hallinnollinen työ ei muutosten myötä kasvaisi, kannatamme tarjoajan esittämän vakuuden soveltamista rikoksiin, joista nykyisin annetaan selvitys rikosrekisteriotteilla.

- **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?

-

Muut huomiot

Hankintalakia uudistettaessa olisi aiheellista puuttua myös määräaikaisten hankintasopimusten ketjuttamisen estämiseen. Mikäli hankintayksikkö pilkkoo hankinnan lyhyisiin määräaikaisiin sopimuksiin, ja saa näin teoreettisesti alitettua lain mukaiset kynnsarvot, hankintalaki ei tule sovellettavaksi siten kuin hankinta kokonaisuudessaan edellyttäisi. Tämänkaltaisen toiminta on sekä haitallista palveluntarjoajille että puhtaasti hankintalainsäädännön hengen vastaista.

Hankintalakia uudistettaessa tulisi myös harkita ja arvioida puhtaasti hintaperusteisen kilpailutuksen mielekkyyttä, kun tarkoitus on saada mahdollisimman edullinen palvelu pitkässä juoksussa. Pelkän hinnan ei tulisi olla määräävä tekijä, vaan hankinnoissa tulisi painottaa entisestään parasta hinta-laatusuhdetta.

Hurme Taija
Administer Oyj