

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?

Esityksen tavoitteet ja päämäärät ovat monella tavoin hyviä ja tarpeellisia. Muutoksilla lisätään julkisten hankintojen avoimuutta ja reilua kilpailua, avataan markkinoita ja luodaan elinvoimaisempaa yrityskenttää koko Suomeen. Näin edistetään myös julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Lakimuutoksella toteutetaan hallitusohjelman tavoitteita säästöistä ja kilpailun lisäämisestä hankinnoissa. Ehdotetuilla toimenpiteillä tehostetaan hankintojen toteutusta ja markkinoiden toimintaa, mikä tuo säästöjä hankintakuluihin tarjousten määrän kasvaessa. Myös laadun voidaan odottaa paranevan tarjonnan monipuolistuessa, kun markkinat toimivat paremmin osana julkisten palvelujen kehittämistä. Toimiva kilpailu edistää uusia innovaatioita ja kustannustehokkaita ratkaisuja.

Lakimuutoksen vaikuttavuus riippuu olennaisesti siitä, miten hankintayksiköt käytännön toiminnassaan sitoutuvat muutoksiin. Pysyttelemine vanhoissa toimintamalleissa ei edistä markkinoiden avautumista ja tervettä kilpailua.

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.

Esityksessä kiinnitetään asianmukaisesti huomiota hankintojen huolelliseen valmisteluun. Markkinakartoituksen merkityksen korostaminen hankinnan onnistumisen avaintekijänä on tärkeää. Markkinakartoituksella ja markkinavuoropuhelulla sekä jakamalla hankintoja osiin lisätään pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin.

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

Hankintalain 65 §: Markkinakartoitus on välttämätön hankintojen tehokkaaseen tekemiseen. Ilman markkinatuntemusta ei saada aikaan hyviä hankintoja, ja huonot tarjouspyynnöt saavat potentiaaliset tarjoajat välttämään kyseisiä kilpailutuksia. Esitys onkin oikean suuntainen, mutta sitä olisi tarpeen laajentaa koskemaan myös pienempiä ja kansallisia hankintoja eli kaikkia kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintoja. Varsinkin pienemmissä hankintayksiköissä tällä saataisiin merkittäviä hyötyjä. Monessa hankintayksikössä 10 miljoonan euron rajaa ei ylitetä missään hankinnassa ja esityksen hyvä tavoite ei toteudu.

Hankintalain 75 §: Muutosesityksen mukaan EU-kynnsarvot ylittävät hankinnat tulisi lähtökohtaisesti jakaa osiin. Lisäksi ratkaisusta on jatkossa mahdollista valittaa. Läpinäkyvyyttä parannetaan velvoittamalla hankintayksiköt tekemään suorahankinnoista ja sopimusmuutoksista jälki-ilmoitukset.

Hankintojen jakaminen tarkoituksenmukaisesti osiin osatarjouksia varten on yksi tehokkaimmista tavoista lisätä kilpailua. Näin lisätään pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin. Pidämmekin tarpeellisena, että osiin jakamiseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin kansalliset kynnsarvot ylittäviin hankintoihin. Esityksen sisältämiä poikkeuksia jakamisveloitteeseen on tarpeen täsmentää, jotta veloitteen noudattamatta jättäminen ei olisi mahdollista kuin painavista ja hyvin perustelluista syistä.

Hankintalain 124 §: Hankintakertomus lisää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä. Kyselytutkimuksissa yrittäjille on selvinnyt, että julkisten hankintojen läpinäkyvyyden puute saa monen potentiaalisen tarjoajan epäilemään hankintalain 3 §:n mukaista tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä, mikä vähentää halua osallistua julkisiin hankintoihin. Hankintakertomus on selite markkinakartoitustoimenpiteisiin, hankintojen jakamistoimenpiteisiin ja 125 §:n mukaisesti yhden tarjouksen kilpailutuksiin.

Hankintalain 125 §: Esityksessä ehdotetaan, että avoimessa menettelyssä olevat julkiset kilpailutukset tulee jatkossa uusina, mikäli niihin tulee vain yksi tarjous. Esitys on kannatettava, sillä merkittävä osa kilpailutuksista saa vain yhden tarjouksen. Syy vähäiseen määrään löytyy usein huonosta valmistelusta: ei tunneta markkinoiden kykyä tai halua vastata tiukkoihin ehtoihin tai asetettuihin muihin tavoitteisiin. Kilpailutuksen uusimisveloitteella kasvatetaan tarjousten määrää ja laatua sekä lisätään kilpailua, mistä on hyötyä niin julkiselle taloudelle kuin yrityksille. Ehdotus torjuu lisäksi tehokkaasti yhtä tarjoajaa suosivia kilpailutuksia, jotka vähentävät muiden yritysten

mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin. Vastaavasta sääntelystä on saatu hyviä kokemuksia mm. Tšekeissä.

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

Esitetyt keinot ovat kannatettavia, kun huomioidaan edellä esittämämme täsmennykset. Pk-yritysten aseman vahvistaminen on keskeistä tehokkaampien julkisten hankintojen saavuttamisessa. Suomessa pk-yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin on viime vuosina laskenut, kun taas muualla Euroopassa se on säilynyt vakaana (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 28/2023). Kilpailun edistämiseksi ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää myös korostaa hankintaa edeltävien valmistelutoimien merkitystä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Pidämme vähimmäisomistusvaatimusta hyvin tarpeellisena ja myös toteuttamiskelpoisena. Vähimmäisomistuksella varmistetaan, että sidosyksiköillä on riittävät sidokset hankintayksikköön, eikä julkisten hankintojen kilpailuttamista jatkossa kierretä keinotekoisilla omistujärjestelyillä. Sidosyksiköiden käytön lisääntyminen ja hankintojen tekeminen marginaalisten omistusten kautta on heikentänyt markkinaolosuhteita useilla toimialoilla, joilla kilpailu voisi kehittyä. Omistusvaatimus tukee kilpailun vahvistamista ja ehkäisee markkinoiden vääristymistä.

On tärkeää, että laissa täsmennetään vähimmäisomistusvaatimusta koskemaan myös tytär- ja osakkuusyhtiöitä, jotta 10 prosentin omistusvaatimusta ei voida kiertää keinotekoisilla ketjuttamisilla. Lisäksi julkisten hankintojen läpinäkyvyyden tulisi koskea myös sidosyksiköitä.

Muutosehdotuksen positiiviset taloudelliset vaikutukset – eli julkisen talouden säästöt – toteutuvat vaikutusarvioiden mukaan todennäköisimmin silloin, kun hankintayksiköt siirtyvät kilpailuttamaan sidosyksiköiden kautta tehtävät hankinnat yksityisiltä markkinoilta. Tämän varmistamiseksi on erityisen tärkeää estää keinotekoiset järjestelyt, joilla sidosyksikköasemaa hyödynnetään esimerkiksi kuntayhtymien kautta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutoksen myötä pk-yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin kasvavat merkittävästi, mikäli sidosyksikköhankinnat kilpailutetaan avoimesti. Avoimuus ja lisääntynyt kilpailu loisivat pk-yrityksille nykyistä paremmat edellytykset päästä mukaan julkisiin hankintoihin, mikä puolestaan vahvistaisi alueellista elinvoimaa.

Kilpailun lisääntyminen julkisissa hankinnoissa kannustaa tarjoajia parantamaan tarjouksiaan ja tehostamaan toimintaansa, mikä tuottaa pidemmällä aikavälillä kustannussäästöjä.

- **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?**

Lakimuutoksen myötä pk-yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin paranevat merkittävästi. Lisääntynyt kilpailu julkisissa hankinnoissa edistää innovaatioita, monipuolistaa ja parantaa tarjontaa sekä tuottaa kustannussäästöjä julkiselle taloudelle.

Lisäämällä Pk-yritysten mahdollisuuksia tarjota julkisiin hankintoihin voidaan tukea talouskasvua ja lisätä alueellista elinvoimaa.

Muutoksella olisi positiivisia talousvaikutuksia erityisesti silloin, kun hankittavat palvelut kilpailutettaisiin markkinoilta. Tutkimusten mukaan yksityiset yritykset ovat usein toimialasta riippumatta julkisia inhouse-yhtiöitä tehokkaampia.

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?

Poikkeuksia sidosyksiköiden omistus- ja määräysvaltaa koskeviin kohtiin tulisi rajoittaa vain erityistehtäviin perustettaviin yhtiöihin. Laajat poikkeukset vesittävät lakimuutoksen tavoitteiden toteutumista.

Mahdolliset poikkeukset lain asettamasta 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti. Sidosyksikköhankintojen väärinkäyttö on laajentunut merkittäväksi ongelmaksi ja heikentänyt yksityisten yritysten asemaa. Siksi mahdolliset poikkeukset omistusvaatimukseen tulisi käsitellä viranomaisen toimesta, ja niiden vaikutukset kilpailutilanteeseen selvittää huolellisesti.

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.

Rikosrekisteriote on vakiintunut käytännölliseksi keinoksi pakollisten poissulkuperusteiden selvittämisessä. Sen toimitus- ja tarkistusprosessi on kuitenkin tällä hetkellä hidas ja raskas. Esitetty muutos nopeuttaa hankintapäätöksestä sopimuskauteen siirtymistä ja on molempien sopimusosapuolten kannalta tervetullut.

Pidämme tärkeänä, että harmaan talouden torjunta jatkuu tehokkaasti riippumatta siitä, millä menettelytavalla pakolliset poissulkuperusteet todennetaan.

- **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?

Hankintojen ilmoittamista koskevat muutokset lisäävät hankintojen läpinäkyvyyttä, mikä lisää potentiaalisten tarjoajien luottamusta hankintojen avoimeen ja syrjimättömään toteuttamiseen. Luottamus lisää tarjoamishalukkuutta julkisiin hankintoihin, mikä tuo säästöjä ja parantaa laatua.

Muut huomiot

-

Oksala Tiina-Tuulikki
Helsingin Yrittäjät ry