

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?

Julkisten hankintojen tavoitteena on aina kustannustehokkuuden, jatkuvuuden ja laadun turvaaminen eli kokonaistaloudellinen edullisuus. Tarjouskilpailu on tehokas keino tämän saavuttamiseen silloin, kun tarpeet hankinnan kohteelle ja tarjonta relevantilla markkinalla mahdollistavat toimivan kilpailun.

Valitettavasti nämä edellytykset eivät läheskään aina täyty, ja lakiesityksen taustalla on epärealistisen vahva usko yksittäisten hankintayksiköiden kykyyn

luoda markkinoille toimivaa kilpailua omilla toimenpiteillään.

Kaikki julkiset hankintayksiköt toimivat budjettirajoitteiden ja niukkojen resurssien puitteissa. Siksi on tärkeää, ettei niiden hallintotaakkaa ja kustannuksia kasvateta epätarkoituksenmukaisesti, vaan niillä tulee olla harkintavalta sekä valmisteluresurssien kohdistamisessa niihin hankintoihin, joissa kilpailutuksella on saavutettavissa suurimmat hyödyt, että vapaus käyttää hankintojen määrittelyssä ja menettelyissä kaikkia hankintadirektiivin mukaisia keinoja parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi. Esitetyt uudet velvoitteet ja rajoitukset tulevat väistämättä kasvattamaan hallintokustannuksia, pidentämään hankintamenettelyjen toteutusaikaa sekä lisäämään epäonnistuneiden tarjouskilpailujen ja kalliiden väliaikaisjärjestelyjen määrää.

Esityksessä tavoitellut positiiviset vaikutukset huolellisesta valmistelusta ja kilpailun lisääntymisestä ovat sen sijaan epävarmempia, ja niitä olisi mahdollista saavuttaa myös vahvistamalla hankintayksiköiden toimintaedellytyksiä, osaamista ja resursseja. Sitovat kaavamaiset määräykset, erityisesti ainoan tarjouksen hylkäysvelvoite ja valitusmahdollisuus ei-jaetun hankinnan perusteella, voivat johtaa myös kilpailua vähentävään ja vääristävään strategiseen markkinakäyttäytymiseen

tarjoajien puolelta. Arvio lakiesityksen kokonaissäätöistä ja kilpailua edistävästä vaikutuksista on perusteettoman optimistinen.

Lisäksi tulisi huomioida EU:n komission aloite hankintadirektiivien uudistamiseksi, tavoitteena hankintalainsäädännön yksinkertaistaminen. Uusien yksityiskohtaisten velvoitteiden ja rajoitusten lisääminen kansalliseen lainsäädäntöön ei ole omiaan parantamaan sisämarkkinoiden toimivuutta. Suomi on muutenkin pieni ja syrjäinen markkina-alue, eivätkä paikalliset erikoisuudet ja poikkeamat kilpailun pelisäännöissä ainakaan lisää markkinoille tulon houkuttelevuutta.

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

Markkinoita kartoitetaan jo nyt lähes jokaisen hankinnan kohdalla. Markkinakartoitusta koskeva haaste on lähinnä se, vastaavatko toimittajat

tietopyyntöihin ja vastaavatko tarvittavalla tarkkuudella, eikä tähän voida puuttua hankintayksiköitä koskevin lisävaatimuksin.

Käytännössä kartoituksen hyödyntämiseen kilpailun lisäämiseksi liittyy haasteita, joita lainsäädäntö ei korjaa. Suuria hankintoja tekevillä yksiköillä on yleensä hyvä tieto oman toimialansa markkinatilanteesta ja vuorovaikutus on jatkuvaa, mutta niillä hankintayksiköillä jotka markkinatietoa eniten tarvitsisivat on vähiten resursseja sen hankkimiseen. Keskeinen ongelma on yhteydenpitoon vaadittava työmäärä sekä hankintayksikön mutta myös markkinatoimijoiden puolelta; pienet yritykset eivät usein reagoi avoimiin tietopyyntöihin.

Keskitetty seurantatieto eri toimialojen markkinoista ja kilpailutilanteesta olisi tarpeen, mutta vuoropuhelujen luottamuksellisuus ja kilpailulainsäädäntö

rajoittavat tällaisen tiedon keräämistä ja jakelua riittävän yksityiskohtaisella tasolla. Jos relevantilla markkinalla ei ole kilpailevia toimijoita, potentiaalisia

tarjoajia on vaikea tavoittaa. Tällöin markkinakartoitus voi tuottaa tiedon kilpailutilanteen puutteista, mutta ei anna hankintayksikölle keinoja sen korjaamiseen.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Hankinnan osiin jakaminen lisää joissakin tapauksissa hankintayksikön työmäärää ja saattaa jättää ns. harmaita alueita hankintojen osien väliin,

joista aiheutuu hankintayksikölle lisäkustannuksia. Lisäksi hankintayksikön tulee osiin jaetuissa hankinnoissa hankkia lisäresursseja

sopimuskokonaisuuden valvontaan tai esim. ulkopuolinen palveluintegraattori.

IT-järjestelmähankinnoissa hankintojen jakaminen osiin ei usein ole tarkoituksenmukaista, koska hankintojen jakaminen nostaa niiden

hallinnollisia kustannuksia ja vaikeuttaa myös kokonaisuuden hallintaa sopimuksellisesti. Lisäksi jakamalla hankinta osiin osa-alueiden hinnat voivat

nousta suuriksi, jolloin hankinnan kokonaiskustannukset nousevat. Jokainen hankittava osa tarvitsee oman ylläpidon. Kilpailuttamalla hankinta

kokonaisuutena on mahdollista hallita hankinnan kokonaishintaa paremmin. Myös tietoturva- ja tietosuojavaatimusten toteutuminen hajaantuu osiin

jaettaessa, mikä voi vaarantaa palvelun kokonaisturvallisuuden.

On hyvä, että säännöksessä erikseen mainitaan ne tilanteet, jolloin jakamisveloitteesta voidaan poiketa, mm. jos jakaminen lisää merkittävästi

hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. Tätä on kuitenkin vaikea todentaa ennen hankintojen

tekemistä. Lainsäädännöllä ei tule puuttua hankintayksikön mahdollisuuteen päättää hankintakokonaisuuksista. Jos sitä kuitenkin säädellään, on tärkeää,

että perustelluille syille ei aseteta liian tiukkoja vaatimuksia, jolloin hankintayksikölle jää aidosti mahdollisuus valita tarkoituksenmukaisin laajuus

kullekin kilpailutukselle.

Hankintojen jakamiseen liittyy myös käytännön haasteita, alkaen siitä miten määritellään se alkuperäinen hankinnan maksimilaajuus ja raja, josta

lähtien osiin jakaminen tulisi tehdä. Tämä tulkinnanvaraisuus tekee valitusmahdollisuuden avaamisesta erityisen riskialtista, jos valittaja voi aina

vedota siihen, että mikä tahansa hankinnan kohteena oleva sopimus olisi teoriassa voitu jakaa vielä pienempiin osiin. Monilla toimialoilla aiheettomat

taktiset valitukset ovat yleistyneet jo nykyisin aikana, ja tässä luodaan automaattinen valitus- ja viivytysperuste, jolla voi haitata kilpailijan

liiketoimintaa ja painostaa hankintayksikköä muuttamaan käytäntöjään valittajan eduksi. Aiheeton valitus vääristää kilpailua erityisesti silloin, kun

kilpailussa hävinnyt nykyinen toimittaja valittaa saadakseen tilapäisen jatkon omalle sopimukselleen. Oikeuskäytännön puuttuessa lienee myös

vaikeampaa saada hankinnan täytäntöönpanolupaa markkinaoikeudelta.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Säännös lisää edelleen hankintayksikön hallinnollista taakkaa, eikä edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Jos ainoa saatu tarjous on hankintayksikön näkemyksen mukaan kokonaistaloudellisesti hyvä, uudelleenkilpailutus ei tuo lisähyötyä. On myös

tarjonnan yrityksen kannalta kohtuutonta, jos vaatimukset täyttävää ja kohtuuhintaista tarjousta ei voida hyväksyä siitä riippumattomista syistä.

Muutosehdotus aiheuttaisi kustannusten kasvua hankintayksiköille. Tarjoaja myös tietää toisella kierroksella olevansa ainut tarjoaja, jolloin se pystyy

korottamaan hintaa. Ehdotus tulee lisäämään hankinnan toteuttamisen kustannuksia tilanteissa, joissa markkinoilla on vain muutama tai vain yksi

tiedossa oleva toimittaja. Kilpailutusten määrän keinotekoinen kasvattaminen ei lisää tarjontaa. Tarjouskilpailuun osallistuminen on usein riippuvaista myös

hankintayksikön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista seikoista. Uudelleenkilpailutuksesta aiheutuu aina merkittävä viivytys, usein tarve

väliaikaisille sopimusjärjestelyille ja lisää kustannuksia sekä tilaajalle että turhaan tarjonneelle toimittajalle.

Kaavamainen uusimisvelvoite avaisi myös poikkeuksellisen mahdollisuuden strategiseen kilpailun vääristämiseen: jos kahden potentiaalisen tarjoajan

tilanteessa, joka on hyvin yleinen Suomen julkisissa hankinnoissa, toinen toimija pitää kilpailussa menestymistä epätodennäköisenä, se voi vetäytyä

tarjouksen jättämisestä varmistaakseen, ettei myöskään kilpailija voita sopimusta. Näin toimimalla ei-tarjonnut voi saada uusittuun kilpailuun itselleen

mieluisemmat ehdot, ja jos se on nykyinen toimittaja, myös tilapäisen jatkon sopimukselleen.

Hankintayksiköllä on jo nyt mahdollisuus keskeyttää hankintamenettely missä vaiheessa tahansa, jos se havaitsee kilpailua rajoittavan ongelman, ja uskoo

pääsevänsä parempaan lopputulokseen uudella menettelyllä. Siksi hankintayksiköllä pitää myös olla mahdollisuus hyväksyä ainoa tarjous, jos ei ole perusteita olettaa uuden kilpailun tuottavan parempaa tulosta. Esitetyn lakitekstin muotoilu jättää lisäksi avoimeksi tulkinnan, päteekö uusimisvelvoite myös silloin, jos tarjouksia on saatu useampia, mutta yhtä lukuun ottamatta ne on hylätty vaatimusten vastaisina.

- **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?

Tavoite sidosyksiköiden käyttämisen vähentämisestä on aiheellinen erityisesti silloin, jos tarjouskilpailumenettelyn välttäminen on keskeinen peruste

sidosyksikköhankinnalle. Merkittävä osa sidosyksiköistä toimii sellaisella toimialalla tai alueella, että kokonaistaloudelliset hyödyt sidosyksikön kautta

toimimisesta ovat suurempia kuin hankinnan kilpailuttamisesta markkinoilta saatavat potentiaaliset säästöt. Siksi sidosyksikkömallilla toteutettujen

julkisten palvelujen ja hankintojen lopettaminen ei voi olla itsetarkoitus, ja malli on myös EU-hankintalainsäädännössä tunnettu ja sallittu. Kaavamainen

omistusosuusraja kaikille toimialoille ei ole tarkoituksenmukainen tapa säännellä sidosyksiköitä. Esitetylle 10% rajalle ei ole kerrottu selkeitä

perusteluja, eikä se myöskään välttämättä täytä tosiasiallisen määräysvallan kriteerejä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vaatimus johtaa monien tärkeää julkista palvelua tuottavien sidosyksiköiden pilkkomiseen piittaamatta toiminnallisesti ja kustannustehokkuuden kannalta

tarkoituksenmukaisista aluerajoista. Sidosyksikköyhtiöiden omistuksen uudelleen järjestely tuottaa merkittävästi hallinnollisia kustannuksia ja

riitaisiakin prosesseja, erityisesti niissä yhtiöissä, joissa on pitkiä sopimuksia ja investointien takia huomattavasti varallisuutta tai velkaa. Pidemmällä

aikavälillä seurauksena on todennäköisesti muutoin organisoidun hankintayhteistyön (kuntayhtymät, yhteishankintayksiköt, vastuukuntamallit,

hankintaringit jne.) sekä oman tuotannon lisääntyminen. Markkinoilta kilpailutettavien hankintojen määrä kasvaisi myös, ja joillain toimialoilla siitä

olisi saavutettavissa myös hyötyjä.

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

Joukkoliikenteen lippu- ja myyntijärjestelmät on sellainen palvelu, jonka tuottamisessa julkisten tilaajaviranomaisten omistamalla sidosyksikköyhtiöllä

(Waltti Solutions Oy) on saavutettu hyötyjä sekä tuotannon tehokkuuden että erityisesti asiakkaiden palvelujen yhtenäisyyden ja käytettävyyden kannalta.

Liikennepalvelulain mukaiset jälleenmyynti- ja rajapintavelvoitteet eivät ole johtaneet yhtä toimiviin markkinoiden tuottamiin ratkaisuihin. Yhtiössä on alle

10% omistajina sellaisia pienempien kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tilaajaviranomaisia, joille koituisi haastava tilanne turvata lipunmyynnin

jatkuvuus uusilla kilpailutetuilla palveluilla siirtymäajan puitteissa, koska lipunmyynti busseissa edellyttää myös teknisiin laitteisiin tulevia asennuksia ja

integraatiota. Näistä muutosjärjestelyistä aiheutuisi myös merkittäviä lisäkustannuksia suhteessa lipunmyynnin tuottoon.

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

HSL on Waltti Solutions Oy:n suurin omistaja selvästi yli 10% osuudella, joten irtautuminen ei ole lain seurauksena välttämätöntä, mutta koko yhtiön tulevaisuus on ratkaistava sidosyksikkösääntelyn muutoksen takia uudelleen, eikä päätöksiä ole vielä tehty. HSL:n tehdessä joukkoliikennepalvelujen

hankintoja sidosyksiköiltä sovelletaan erityisalojen hankintalakiä tai EU:n palvelusopimusasetuksen menettelyjä.

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

-

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

Ehdotettu siirtymäaika on liian lyhyt. Siirtymäajan tulisi olla ainakin seitsemän vuotta, koska voimassaoleviin hankintasopimuksiin ja yhtiöiden

osakassopimuksiin liittyy usein huomattavia investointeja ja rahoitusjärjestelyjä.

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

Nykyisten omistajien taloudelliset vastuut ja velvoitteet sidosyksikköyhtiön varallisuudesta, veloista ja pitkistä hankintasopimuksista pitäisi järjestellä

uudelleen. Toisaalta sidosyksikköyhtiöt joutuisivat uudelleen neuvottelemaan tai purkamaan pitkiä, yleensä markkinoilta kilpailutettuja alihankintasopimuksia, mikä tulisi kalliiksi ja vaarantaisi palvelun jatkuvuutta.

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

Kaikki työryhmäselvityksen kohdassa 5.1.2. esitetyt poikkeusperusteet ovat aiheellisia. Eryistehäväyhtiöiksi soveltuvat ainakin sellaiset sidosyksiköt,

joiden tuottamassa julkisessa palvelussa verkosto- ja mittakaavahyödyt tuotannossa ja asiakaspalvelussa ovat merkittäviä, ja on yleisen edun

mukaista tarjota yhtenäinen asiakaskokemus yli hankintayksiköiden rajojen. Joukkoliikenteeseen liittyvät hankinnat ja palvelut ovat usein tällaisia.

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?

Erytisalojen hankintalakiin esitetyn 75 §:n lisäyksen mukaan voitaisiin kilpailuttaa ennakolta hankintoja erilaisten kriisi- tai vastaavien tilanteiden

varalle. Ehdotuksesta ei selkeästi ilmene, millaisia tilanteita tämä lisäys voisi koskea, eli voisiko kysymykseen tulla esimerkiksi raideliikenteen

infrahankkeiden takia tarvittava korvaava bussiliikenne, jonka tarvetta pystytään jossain määrin arvioimaan ennalta. Tyypillisesti näissä tapauksissa

kohteen kuvaus ja liikennejärjestelyjen ajallinen kesto voidaan määritellä vasta niin myöhäisessä vaiheessa, että hankintaa ei pystytä kilpailuttamaan

siten, että useat tarjoajat voisivat jättää hankinnasta kilpailukykyisen ja myös hankintayksikön kannalta edullisen tarjouksen.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteiden vaatimisesta luopuminen vähentää sekä hankintayksikön että tarjoajan hallinnollista taakkaa ja saattaa menettelyn

samalle viivalle kuin monet muut lakisääteiset tai hankintayksikön asettamat velvoitteet, joiden toteutumisesta tarjoaja antaa vakuutuksen.

- **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?

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Se ei myöskään edistä hallituksen tavoitteita: ei lisää

tarjousten määrää, mutta lisää kustannuksia. Hankintayksiköllä tulisi aina olla mahdollisuus ilmoittaa kansallisesta hankinnasta vain yhdellä kielellä.

Useammalla kielellä ilmoittaminen aiheuttaa kustannuksia ja turhaa hallinnollista työtä sekä juridisia riskejä.

Muut huomiot

-

Lehtinen Anni
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä