

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?

Perheyritysten liitto kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja lausuu seuraavaa:

Suomen työnantajayrityksistä on 70% perheyrityksiä. Perheyritykset toimivat kaikkialla Suomessa ja ne ovat merkittäviä maakuntiensa veturiyrityksiä. Näiden yritysten merkitys kuntien elinvoimalle on kriittinen. Hankintalain uudistus laajentaessaan yksityisten yritysten markkinaa parantaa maakunnissa toimivien yritysten mahdollisuuksia säilyä elinkelpoisina ja tuottaa jatkossakin monipuolista lisäarvoa niin yksittäisille kunnille kuin koko maakunnalle ja Suomelle.

Hallitusohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa, mikäli kilpailun määrä ja avoimuus lisääntyvät muutosten myötä. Aito kilpailu luo pysyvän mekanismin uusien, parhaiden ja kustannustehokkaimpien ratkaisujen kehittämiseksi ja käyttöönotolle. Avoimuudella hankintaprosessin kaikissa vaiheissa edistetään paitsi yritysten luottamusta prosessiin myös ratkaisujen sopivuutta asiakkaiden ja julkisen sektorin tarpeisiin. Perheyritysten liitto pitää tärkeänä, että pk-yrityksillä on aidot mahdollisuudet tarjota osaamistaan ja uusia ratkaisuja julkiselle sektorille.

Lisääntynyt kilpailu julkisissa hankinnoissa voisi myös johtaa kustannussäästöihin pitkällä aikavälillä, sillä kilpailu pakottaa tarjoajat parantamaan tarjouksiaan ja tehostamaan toimintaansa. Tämä hyödyttäisi julkista taloutta, kun hankinnat voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin. Lisäksi pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen tukisi innovaatioiden syntymistä ja monipuolistaisi tarjontaa eri toimialoilla, mikä voisi johtaa parempiin ja laadukkaampiin palveluihin julkiselle sektorille. Kotimarkkinalla syntyneistä ja kasvaneista yrityksistä voi parhaimmillaan kehittyä Suomeen myös uusia vientiyrityksiä, In-House yhtiöt eivät koskaan kehity vientiyrityksiksi.

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.

Katso seuraava vastaus

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

Hankinnan osiin jakaminen, markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu ovat keskeisiä lainsäädännöllisiä keinoja saada lisää pk-yrityksiä osallistumaan julkisiin hankintoihin.

Yleisimmät tarjoamisen esteet julkisissa hankinnoissa liittyvät siihen, että tarjouspyyntö suosii tiettyä toimittajaa, sopimusehdot ovat liian rajoittavia ja vaatimukset tarjoajalle ovat kohtuuttomia. Nämä piirteet hankintojen suunnittelussa rajoittavat kilpailun syntymistä, osaltaan keinotekoisesti. Suurin osa näistä ongelmista olisi ratkaistavissa siten, että kaikissa kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa tehtäisiin markkinakartoitus, mielellään myös markkinavuoropuhelu.

Markkinakartoitus voi olla lakitekstin mukaisesti hyvin vapaamuotoinen tapa kuulla alalla toimivia yrityksiä ja potentiaalisia tarjoajia tasapuolisesti. Tällainen prosessi tulisi olla välttämättömyys jokaisessa hankinnassa ja esitämmekin, että 65 §:n mukainen markkinakartoitus tulee tehdä aina kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa ja markkinakartoituksen tekeminen tulee kuvata hankintapäätöksessä, hankinta-asiakirjoissa ja hankintakertomuksessa.

Vaikka esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten edellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin, niin käytännössä tilanne ei ole näin ruusuinen. Pienemmät yritykset eivät osallistu tarjouskilpailuun, koska referenssivaatimukset ovat kohtuuttomia tarjottavan palvelun kokoon ja laatuun nähden. Palveluntuottajan kokoluokka-, työntekijöiden koulutus- ja kokemusvaatimukset sekä yrityksen laatu- ja referenssivaatimukset rajaavat todellisuudessa tarjoavia yrityksiä kilpailutusten ulkopuolelle.

Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaan 125 §:än tehty muutosesitys vastaa hallitusohjelman kirjaukseen, joka edellyttää uusimaan kilpailutuksen, jos siihen saadaan vain yksi tarjous. Esitys on mielestämme oikeansuuntainen. Lähtökohtaisesti se kannustaa hankintayksikköä toteuttamaan hankinnan siten, että kilpailutukseen saadaan useampi tarjous ja sillä estetään edellisessä kappaleessa kuvattu tilanne, jossa tarjouspyyntö pyritään räätälöimään vain yhtä tarjoajaa ajatellen. On myös kohtuullista, että tarjouskilpailu olisi uusittava vain kertaalleen.

Uusintavelvoitetta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos hankintayksikkö olisi toteuttanut markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin. Poikkeussäännösten osalta voidaan ajatella, että ne pyrkivät kannustamaan hankintayksikköä toteuttamaan hankinnan huolellisesti markkinatilanne selvittäen tai hankinta osittaen. Jos markkinakartoitus säädetään edellä esittämällämme tavalla velvoittavaksi kaikille kansalliset kynnsarvot ylittävälle hankinnoille, ei tällaista kannustinta kuitenkaan tarvita. Täydentävästi esitämme, että uudelleen kilpailuttamisesta voisi välttyä myös, mikäli hankintayksikkö on toteuttanut markkinavuoropuhelun edellyttäen, että siitä säädetään tarkemmin 65 §:ssä.

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

Katso edellä

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköt ovat julkisten hankintayksiköiden, tyypillisesti kuntien ja hyvinvointialueiden, yhdessä omistamia inhouse-yhtiöitä, joilta omistajat voivat ostaa palveluita suoraan ilman kilpailutusta – ja näin ollen ilman vertailua esimerkiksi hinnoista, elinkaarikustannuksista tai laadusta. Hankintamarkkinoiden sulkeminen kilpailulta vaikuttaa kielteisesti julkiseen talouteen. Tätä käsitystä tukevat viimeaikaiset akateemiset tutkimukset (Jyväskylän yliopisto 2023 & 2024), jotka viittaavat merkittävään tuottavuuspotentiaaliin, jos in-house-yhtiöiden tuottamat palvelut kilpailutettaisiin ja niitä tuottaisivat markkinatoimijat. Reilu ja avoin kilpailu julkisissa hankinnoissa on veronmaksajan ja koko yhteiskunnan etu.

Sidosyksiköitä on systemaattisesti kasvatettu vuosien varrella ja niitä on kaupiteltu erityisesti kunnille kyseenalaisin keinoin. Markkina-oikeuden viimeaikaisten ratkaisujen (MAO 154/2024, MAO 500/2024) myötä on viimeistään käynyt selväksi, että nykyiset pienomistuksiin nojaavat sidosyksikköjärjestelyt ovat lainvastaisia. Tilanteen korjaaminen vaatii sidosyksikkösäännösten tarkentamista hallitusohjelman mukaisesti.

Tätä taustaa vasten pidämme kannatettavana työryhmän esitystä, jonka mukaan hankintayksikön olisi omistettava sidosyksiköstä vähintään 10 prosenttia ja joka estäisi vähimmäisomistusvaatimuksen kiertämisen keinotekoisilla tytär- ja osakkuusyhtiöjärjestelyillä.

Nyt inhouse-yhtiöiltä tehdään verovaroin suorahankintoja sadoilla miljoonilla euroilla vuosittain. Koska inhouse-yhtiöt eivät kuulu julkisuuslain piiriin, niiden verovarojen käytön tehokkuus ei ole todistettavissa. Julkisuuslakityöryhmän mietinnön ehdotuksen mukaisesti inhouse-yhtiöt tulisi saattaa julkisuuslain piiriin, jotta julkisten varojen käytön vastuullisuus voidaan varmistaa. Perheyritysten liitto pitää ehdotusta kannatettavana ja perusteltuna.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Yli 10 omistajan sidosyksiköitä on erityisesti toimialoilla, kuten ICT, talous- ja yleishallintopalvelut sekä muut tukipalvelut, joissa markkinoilla on runsaasti toimijoita, joilla on valmiudet täyttää sidosyksiköiden jättämä aukko. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen (2/2024) osana tehdyssä kyselyssä valtaosa yrityksistä vastasi, että niillä oli valmius laajentaa toimintaansa, jos kunnat ja hyvinvointialueet korvaisivat sidosyksiköidensä tuotantoa yksityisen sektorin tuotannolla. Usein nämä yritykset pystyivät myös näkemyksensä mukaan tuottamaan heti vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt. Vain hyvin harva vastanneista oli sitä mieltä, etteikö toimintaa voisi sopeuttaa kohtuullisessa ajassa vastaamaan sidosyksiköiden tuottamia palveluita.

- **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?**

Hankintayksiköt joutuvat lakimuutoksen myötä kilpailuttamaan sidosyksiköiltään suorahankintoina ostamia palveluita, mikä avaa merkittävästi julkisia markkinoita. Tämä on positiivinen ja tervetullut seuraus sekä hallitusohjelman tavoitteen mukainen kilpailua lisäävä tekijä. Myös uudet innovaatiot saavat tilaa, kun markkinoiden kanssa keskustellaan varhaisessa vaiheessa eri toteuttamistavoista. Tämä edistää myös muun muassa vastuullisuusnäkökulmien huomioimista hankinnoissa.

Perheyritysten liitto näkee, että näiden muutosten myötä pk-yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin lisääntyvät merkittävästi. Lisääntynyt kilpailu julkisissa hankinnoissa johtaa kustannussäästöihin ja parantaa julkisen talouden tilaa. Lisäksi pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen tukee innovaatioiden syntymistä ja monipuolistaa tarjontaa eri toimialoilla, mikä johtaa parempiin ja laadukkaampiin palveluihin julkiselle sektorille.

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

Pidämme 174 §:än esitettyjä siirtymäsäännöksiä kannatettavina. Ne asettavat riittävän ripeän mutta kuitenkin hallittavissa olevan aikataulun sidosyksikköjärjestelyiden uudistamiselle. Siirtymäsäännökset antavat myös eri alojen yritystoimijoille kohtuullisen aikaraamin valmistautua hankintamarkkinoiden avautumiseen ja kysynnän lisääntymiseen.

- **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 säätää poikkeuksia kuin aivan poikkeustapauksissa.

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.

Pidämme ehdotusta kannatettavana.

- **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?

Kannatamme hankintojen ilmoitusvelvollisuuden vahvistamiseen tähtäviä ehdotuksia.

Ehdotuksessa hankintamenettelyä koskeva kertomus on laadittava, kun hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon tai kyseessä on mainittu erityispalveluhankinta. Näin ollen vaatimus hankintamenettelyä koskevan kertomuksen laatimisesta ei koske isoa osaa hankinnoista.

Ehdotuksen mukaan hankintayksiköillä olisi mahdollisuus julkaista hankintailmoitukset useammalla kielellä, esimerkiksi suomeksi ja englanniksi. Tämä on hyvä ja kannatettava muutos.

Nykyisin jälki-ilmoitusvelvollisuus koskee pääasiassa EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Ehdotuksessa tätä velvollisuutta laajennettaisiin koskemaan myös kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja, mikä on hyvä ja kannatettava muutos ja lisää näin avoimuutta ja mahdollistaa paremman seurannan.

Ehdotuksessa korostetaan, että suorahankinta on poikkeusmenettely, jota voidaan käyttää vain erityistilanteissa. Hankintayksikön on perusteltava suorahankinnan käyttö yksityiskohtaisesti ja varmistettava, että edellytykset täyttyvät. Ehdotuksen mukaan suorahankintojen osalta hankintayksiköiden olisi jatkossa julkaistava suorahankintailmoitus ennen hankintasopimuksen tekemistä. Nämä muutokset tiukentavat nykyistä käytäntöä ja lisäävät suorahankintojen läpinäkyvyyttä sekä tukevat tietopohjan parantamista, mikä on toivottavaa ja kannatettavaa. Ehdotuksessa täsmennetään lisätilausten suorahankinnan edellytyksiä. Erityisesti painotetaan, että lisätilauksen on oltava alkuperäisen hankinnan kanssa yhteensopiva ja teknisesti välttämätön, jotta suorahankinta voidaan perustella. Nämä muutokset lisäävät hankintaprosessien avoimuutta ja varmistavat, että suorahankintoja käytetään vain perustelluissa tapauksissa.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin on puututtava tehokkailla keinoilla oikeaan aikaan. Ehdotuksessa esitetään, että suorahankinnan tai pakollisen sopimusmuutosilmoituksen laiminlyönnistä seuraisi sanktioita hankintayksiköille. Tämä muutos korostaa ilmoitusvelvollisuuden tärkeyttä ja kannustaa hankintayksiköitä noudattamaan säädettyjä menettelyjä.

Muut huomiot

-

Vanhala-Harmanen Minna
Perheyriyksen liitto ry