

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?

Hankintalain uudistamisen tavoitteena tulisi ensisijaisesti olla hankintayksikön aseman parantaminen ja ostoissa säästäminen. Hallinnollisen työn lisääminen on aina myös kehittämisestä pois. Yleisesti hankintalain tulisi olla hyvin selkeä ja sen ei tulisi mahdollistaa tulkinnanvaraisuuksia. Hankintalain tulisi tukea hankintayksiköitä niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa ja mahdollistaa kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu veronmaksajien rahoilla.

Hankintalain tulee myös edistää tervettä kilpailua ja estää epäterveen kilpailun syntyminen. Hankintalain tulisi mahdollistaa ympäristö- ja sosiaalisesti vastuullisten hankintojen tekeminen myös aluetalous huomioiden. Hankintalain ei tulisi estää hankintayksiköiltä innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä.

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.

Kannatamme esityksen yleistä tavoitetta. Asiaan liittyy kuitenkin erilaisia näkökulmia. Valitettavasti esim. Lapin maakunnassa aito kilpailutus ei toteudu läheskään aina. Niinpä julkisten toimijoiden on aina varauduttava siihen, että he pystyvät tavalla tai toisella itse vastaamaan palvelusta.

Esityksellä ei ole saavutettavissa hankintayksikön kannalta juurikaan säästöjä, vaan kustannukset päinvastoin voivat pahimmillaan kasvaa merkittävästi. Lisäksi työvoiman saatavuus tulee vaikuttamaan siten, että joillakin paikkakunnilla yhtälöstä tulee mahdoton, mikäli palveluja joudutaan pilkkomaan. Tämä haittaa erityisesti alueita, joissa työvoimapula on jo valmiiksi ongelma.

Tässä yhteydessä on tärkeää löytää tasapaino kilpailun edistämisen ja kustannustehokkuuden välillä. Alueelliset erot ja erityispiirteet tulee ottaa huomioon, jotta päätökset olisivat tehokkaampia ja oikeudenmukaisempia kaikkien osapuolten kannalta.

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

Markkinakartoituksen korostaminen (§65) on hyvä asia antaen paremman käsityksen markkinoista. Markkinakartoitus vie kuitenkin myös resursseja eli sillä on hinta teki sen itse tai osti palveluna. Markkinakartoitus on myös vain jonkin ajallisen hetken tilannekuvaus. Markkina voi muuttua jo muutaman viikon tai päivän aikana. Markkinakartoitus voi myös rajoittaa esim. innovaatioita, jos hankintaan ei uskalleta vaatia uusia ratkaisuja, joita markkinat eivät välttämättä tue vielä täysin. Saneleeko ostaja vai myyjän tarjouksen ehdot, kas siinäpä kysymys.

Pykälä 75 hankintojen jakaminen voi joskus vaatia enemmänkin mielikuvitusta. Jakaminen voi myös nostaa kokonaiskustannuksia. Tavoite kilpailun edistämisestä on hyvä, mutta lähtökohta tulisi olla se, että tarjouspyynnön pyytäjä saa päättää jakaako hankinnan ja miten vai ei. Kaikissa tilanteissa jakaminen ei ole järkevää. Jakaminen lisää useimmiten hankintayksikön työmäärää. Lisäksi toteutusten yhteensopivuudessa voi tulla ongelmia. Hankintalaissa tulisi olla selkeät perusteet, joiden pohjalta hankintayksikkö voisi poiketa jakamisen velvoitteesta, jos se on perusteltua hankinnan luonteen ja laajuuden vuoksi. Yksi jakamisen riskejä on myös se, että välttämättä kaikkiin kohteisiin ei saada lainkaan tarjousta. Tarjoajan kannalta voi olla optimaalista jättää kannattamattomat kohteet pois. Jääkö nämä kohteet sitten kenen vastattavaksi?

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (§124) lisää hankintojen läpinäkyvyyttä, mutta lisää myös hallinnollista taakkaa. On tärkeää, että kertomuksen vaatimus on suhteessa hankinnan mittaluokkaan.

Pykälän 125 vaatimus uudesta kilpailuttamisesta yhden tarjouksen tilanteessa ei ole kannatettava. Jos tarjouksia saadaan vain yksi, niin hankintayksiköllä tulisi olla mahdollisuus joko hyväksyä tai hylätä ainoa tarjous. Esim. Lapin maakunnassa on hyvin tavanomaista, että saadaan vain yksi tarjous. Mitä tekee tarjoaja, kun se hoksaa, että muut eivät jättäneet tarjousta ja kilpailutus menee uusiksi? Laskeeko yhden tarjouksen jättänyt hintojaan vai mitä tapahtuu? Tiedämme vastauksen. Yhden tarjouksen tilanteessa uhkana on yhden tarjoajan monopoliaseman vahvistaminen, joka ei voi olla lain tavoite.

Vaatus aiheuttaisi helposti sen, että tarjouspyynnöistä tehtäisiin sen verran väljiä, että tarjouksia saataisiin varmuudella. Tämä taas johtaisi helposti valituksiin ja oikeudenkäynteihin, koska väljä tarjouspyyntö aiheuttaa mitä todennäköisemmin tulkintaerimielisyyksiä.

Esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankintojen valmistelua, mutta siinä on myös merkittäviä haasteita. On tärkeää, että hankintalaki säilyttää joustavuuden ja ottaa huomioon erityisesti alueelliset erot, joissa markkinat ovat suppeammat ja kilpailu rajallisempaa. Lisäksi byrokraatian kasvua tulisi välttää, jotta hankintamenettelyt pysyvät jotensakin tehokkaina ja että niitä ei hankalan menettelyn vuoksi yritetä kiertää. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kehitetään erilaisia näennäisiä tapoja ohjata hankintoja paikallisille yrityksille, vaan hankintalain tulisi mahdollistaa tämä tiettyjen reunaehtojen kautta suoraan.

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

Tulisi huomioida, että hankintaprosessista ei tehdä liian byrokraattista. Kaikilla ei ole olemassa esim. omaa hankintaorganisaatiota. Onko tarkoituksenmukaista, että hankintayksikkö ei pystyisi enää itse tekemään tarjouspyyntöä. Mihin katoaa hankintayksikön osaaminen pidemmällä aikataululla? Entä kenellä toimittajalla riittää omat resurssit tarjota palvelua. Ohjautuuko hankinnat vain suurimmille yrityksille vaikka tavoite on toinen. Yksinkertaistamalla prosesseja pienetkin toimijat pääsevät helpommin tarjoamaan.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kysymys on monitahoinen. Yleisesti vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Eri intressiryhmät painottavat omia etujaan. Mikä on inhouse-yhtiön näkökulmasta tärkeää? Omistusosuus ei suoraan määrittele esim. syntyviä säästöjä. Osakassopimuksissa on voitu jo asia hoitaa käytännössä siten, että omistuksilla ei ole käytännön merkitystä.

Vähimmäisomistusvaatimuksen toteuttaminen on joissakin tilanteissa erittäin vaikeaa ja itse omistusjärjestelyilläkin on hintansa. On otettava huomioon erilaiset omistusjärjestelyt ja varmistettava, että vaatimus ei kohtuuttomasti rajoita hankintayksiköiden toimintaa. Pahimmillaan tästä voi seurata toimivien käytäntöjen hajoittamisia.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Eri toimialoilla on omat erityispiirteet ja eri alueilla omat haasteet ja mahdollisuudet. Tärkeää olisi ainakin määritellä, että hankintalain muutos ei koskisi sellaisenaan harvaanasuttuja seutuja, vaan jonkinlaisia poikkeukset ovat välttämättömiä. Usein erilaiset poikkeukset ovatkin pääsääntö. Monilla

paikkakunnilla inhouse-yhtiö on ollut ainoa realistinen tapa palvelujen tuottamiseksi lain vaatimusten mukaisesti. Inhouse-yhtiö ostaa kuitenkin markkinoilta tuotteita ja palveluja liikevaihdostaan ylivoimaisesti suurimman osan.

Kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen. Vaikutukset ulottuisivat pahimmillaan monenlaisiksi vahingoiksi sekä kunnille että hyvinvointialueille. Samalla muutos aiheuttaisi isommille omistajille ongelmia esim. oman omaisuutensa (osakkeet) pakkomyynnistä. Teoriassa inhouse-yhtiö voisi myös siirtyä kokonaan markkinoilla toimivaksi yhtiöksi, jolloin hankintalakia ei enää sovelleta. Tämä taas johtaisi nyt markkinoilla toimivat yritykset vaikeisiin tilanteisiin, kun entisen inhouse-yhtiön markkinat vain kasvaisivat.

Jos palvelu kilpailutetaan markkinoilla, on varmistettava että palvelua ei alihinnoitella. Käytännössä palvelujärjesteäjän on helppo tulla markkinoille alihintaisella palvelulla ja sen jälkeen nostaa hintojaan, kun kilpailu ei enää tosiasiaa toimi.

- **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?**

Muutoksesta ei ole hankintayksikölle taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä.

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

Mahdolliseen muutokseen tarvittaisiin riittävästi aikaa, koska erilaiset sopimukset ja mm. valitukset tulevat vaikuttamaan asiaan. Monessa kohteessa esim. palvelusopimusten irtisanomisajat vaikuttavat nykyisiin sopimuksiin.

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

Esimerkiksi osakas-, palvelu- ja muut sopimukset menisivät uusiksi. Jos uusia yhtiöitä joudutaan tämän vuoksi perustamaan, asiantuntijaresurssit käyvät vähiin koko Suomessa.

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

Maantieteellisesti eri alueet tulee ehdottomasti huomioida. Tässä yhteydessä on myös syytä harkita, miten vaatimuksia voidaan joustavasti soveltaa eri tilanteissa, jotta ne tukevat hankintayksikön etua ja samalla mahdollistavat kilpailun sekä laadukkaiden palvelujen saamisen mahdollisimman tasapuolisella tavalla.

Omistusosuusvaatimuksista tulisi säätää poikkeuksia, jotka ottavat huomioon maantieteelliset erot, hankintayksikön edun, varautumisen tarpeet ja innovatiivisten hankintojen erityispiirteet. Tämä lähestymistapa varmistaisi, että hankintalaki toimii tarkoituksenmukaisesti myös silloin kun markkinaehtoinen kilpailu on rajallista tai sitä ei edes ole.

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?

Huoltovarmuus on yksi keskeinen huomioitava asia. Hankintalakiin tulisi sisällyttää selkeät kriteerit kriittisille hankinnoille ja varmistaa, että turvallisuus ja huoltovarmuus otetaan huomioon hankinnan koko elinkaaren ajan. Hankintaprosessin tulisi myös varmistaa, että tarjoajat täyttävät turvallisuus- ja huoltovarmuusvaatimukset, erityisesti kriittisten infrastruktuurien ja palveluiden osalt

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?**

Muutokset lisäävät toteutuessaan hallinnollista työtä sekä hankintayksiköiden että tarjoajien kannalta. On yksinkertaisempaa myydä isompi erä kerralla kuin tuotteet erikseen. Esim. hankintojen jakaminen osiin lisää väistämättä hankintayksiköiden työmäärää, koska lopputulos voi syntyä useiden eri yritysten tarjousten kautta. Muutokset voivat kuitenkin joissakin tilanteissa edistää tavoitteita, jotka liittyvät kilpailun lisääntymiseen, pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen ja hankintojen laadun parantamiseen. Tämä edellyttää sitä, että markkinat oikeasti toimivat.

Hankintojen ilmoittaminen

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

On toivottavaa, että muutokset ovat toteutuessaan tarkoituksenmukaisia ja että ne eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollista lisätyötä hankintayksiköille tai tarjoajille. Muutosten tulisi olla selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta ne eivät aiheuta tulkintavaikeuksia.

Muut huomiot

Lakiesityksen vaikutusten arviointi on jäänyt tekemättä. Mikä on muutoksen todellinen tarve? Hankintayksikön käytettävissä oleva rahamäärä ei esitetyillä muutoksilla kasva. On myös tarpeen muistuttaa, että inhouse-yhtiöt ostavat kotimaan markkinoilta tuotteita ja palveluja merkittävän määrän. Samoin esim. lähiraaka-aineiden ja -palvelujen käyttö on useimmille inhouse-yhtiöille tärkeitä tavoitteita.

Martikainen Aulis
Meri-Lapin kuntapalvelut Oy