

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?

Suomen Taksiliitto ry (jäljempänä ”Taksiliitto”) kiittää mahdollisuudesta lausua mietinnöstä hallituksen esitykseksi eduskunnalle hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi.

Suomen Taksiliitto pitää ehdotettuja muutoksia tärkeinä ja kannatettavina, mutta toteaa, että ehdotetut muutokset eivät kaikilta osin riittävällä tavalla turvaa aidon markkinavuoropuhelun edistämistä hankinnoissa eivätkä tehokkaasti rajoita sidosyksikköjärjestelyjen väärinkäytöstä aiheutuvia haitallisia kilpailuvaikutuksia.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat tärkeitä ja kannatettavia. Nähdäksemme esityksessä ehdotetut muutokset hankintalakiin eivät kuitenkaan ole kaikilta osin riittäviä säästöjen sekä kilpailun lisäämisen turvaamiseksi hallitusohjelmaan kirjatulla tavalla. Vaikka esitetyt muutokset pyrkivät edistämään hankintojen suunnittelua sekä rajoittamaan sidosyksiköiden käyttöä, eivät ne velvoita riittävällä tavalla hankintayksiköjä todellisuudessa pidättäytymään sidosyksikköhankintojen tekemisestä silloin kun hankinta voidaan tehdä yksityisiltä markkinoilta ja kun painavaa julkista intressiä ei ole käsillä. Myöskään hankinnan suunnittelua korostavat muutosesitykset eivät riittävällä tavalla velvoita hankintayksiköitä aidon markkinavuoropuhelun toteuttamiseen.

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?**

Hankintalain ehdotetussa 65 §:ssä tarkennettaisiin markkinakartoitusta koskevia säännöksiä. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin hankintayksikön toimenpiteitä huomioida kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi. Keskeisiä keinoja olisivat markkinoiden kartoittaminen alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisten analyysityökalujen käyttö hankinnan toteutustavan suunnittelussa. Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista. Hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin sekä markkinakartoituksen toteuttamistapa on kuitenkin edelleen jätetty täysin hankintayksikön harkintavaltaan, eikä näiden asianmukaista toteuttamista voida saattaa markkinaoikeuden arvioitavaksi. Taksiliitto katsoo, etteivät esitetyt muutokset näin ollen tehokkaasti velvoita hankintayksikköä markkinakartoituksen toteuttamiseen. Hankintalain 125 §:ään esitetty poikkeus velvoitteesta kilpailuttaa hankinta uudelleen, jos hankintayksikkö osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi, ei ole yksinään tehokas keino turvata markkinakartoituksen toteuttamista niissä tilanteissa, joissa kilpailutuksiin osallistuminen on pienemmille yrityksille välttämätöntä mahdollisista kohtuuttomista sopimusehdoista tai epätarkoituksenmukaisista hankintajärjestelyistä huolimatta.

Taksiliitto katsoo lisäksi, että markkinakartoitus tulisi asettaa pakolliseksi jo kansalliset kynnyсарvot ylittävässä hankinnoissa ja markkinakartoituksen toteuttamatta jättämiseen tulisi voida hakea muutosta. Markkinakartoituksen pakollisuus vasta yli 10 miljoonan euron hankinnoissa mahdollistaa suurten hankintojen tekemisen ilman markkinakartoitusta, ja siten heikentää pienten ja keskisuurien yritysten osallistumismahdollisuuksia hankintoihin. Taksiliitto esittää, että 65 §:n 3 momentti lisätään hankintalakiin seuraavasti: ”Mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 25 §:n mukaisen kansallisen kynnyсарvon, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus osana hankinnan suunnittelua.” Lisäksi säännöksen velvoittavuuden varmistamiseksi 146 §:stä tulisi poistaa kielto valittaa markkinakartoituksen toteuttamatta jättämisestä.

Taksiliitto katsoo myös, että markkinakartoituksen toteuttamista markkinavuoropuheluna tulisi entisestään korostaa, sillä potentiaalisten tarjoajien kanssa käytävä aito markkinavuoropuhelu mahdollistaa tarkoituksenmukaiset, kustannustehokkaat sekä laadukkaat hankinnat, yritysvaikutusten huomioon ottamisen sekä kilpailun lisäämisen hankinnoissa. Taksiliitto ehdottaa lisättäväksi 65 §:n 3 momenttiin, että markkinakartoituksen yhteydessä on toteutettava kaikille hankinnasta kiinnostuneille avoin markkinavuoropuhelu ja julkaistava ilmoitus markkinavuoropuheluun osallistumiseksi osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi.

Esitetty 75 §:n mukainen velvoite jakaa EU-kynnysarvon ylittävä hankinta lähtökohtaisesti osiin sekä muutoksenhaun mahdollistaminen päätöksestä olla jakamatta hankintaa osiin on kannatettava, jotta pienille ja keskisuurille yrityksille turvataan nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin.

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

Esityksen tavoitteena on lisätä kilpailua, tehokkuutta ja kustannussäästöä julkisissa hankinnoissa. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tarjousten määrän lisäämistä tarjouskilpailuissa sekä hankintayksikön markkinatuntemusta, minkä vuoksi markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu ovat korostuneessa asemassa. Nykyisin toteutettavat vapaamuotoiset markkinakartoitukset eivät ole näiden tavoitteiden kannalta riittäviä eivätkä edistä riittävästi hankintayksiköiden markkinatuntemusta hankinnan valmistelussa. Taksiliitto katsoo, että markkinakartoituksen edistämiseen tähtäävät kirjaukset ovat oikeansuuntaisia, mutta eivät ole riittäviä esityksen tavoitteiden päämäärin nähden

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esityksen tavoitteissa on todettu, että sidosyksiköitä koskevalla muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä. Vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, niiden toiminta saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäjärjestyksellä toimivien yritysten kanssa. Esityksessä on lisäksi todettu, että lainsäädäntö tulisi kirjoittaa tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Taksiliitto katsoo, että esityksen tavoitteet ovat erittäin hyviä, ja ehdotettu sidosyksiköitä koskeva 10 prosentin vähimmäisomistusosuus on tärkeä säätää sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi.

Toisaalta Taksiliitto katsoo, että 10 prosentin omistusosuusrajoitus ei ole riittävä keino esityksen sekä hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden toteutumiseksi.

Nyt asetettava 10 prosentin omistusosuusrajoitus ei tehokkaasti turvaa sitä, että sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain silloin kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava intressi. Käytännössä 10 prosentin omistusosuusrajoituksen noudattaminen voidaan toteuttaa erilaisilla omistusjärjestelyillä, eikä tämä ole riittävä keino varmistamaan sitä, että hankintayksiköt tekisivät hankintoja näiltä sidosyksiköiltä vain silloin kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi ja kun nämä hankinnat eivät vääristä kilpailua. Hankintalain 15 §:ään jo nykyisin sisältyvä määräys siitä, että

hankintayksikön tulee yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa, asettaa rajoituksen sidosyksiköiden käytölle. Tätä sidosyksikköhankintojen määräysvaltakriteeriä ei kuitenkaan ole kaikilta osin aiemmin noudatettu, minkä vuoksi on epätodennäköistä, että myöskään 10 prosentin omistusosuusrajoitus kannustaisi hankintayksikköjä arvioimaan määräysvaltakriteerin täyttymistä aiempaa tarkemmin taikka tekemään sidosyksikköhankintoja vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi. Esitykseen sisältyvissä muissa arvioiduissa toteutusvaihtoehdoissa on todettu, että vaihtoehtoisia toteuttamistapoja voisivat olla sellaiset konkreettiset toimenpiteet, joilla kannustetaan hankintayksiköitä toteuttamaan huolellinen kustannusvaikutusanalyysi valitsemaan sidosyksiköitä ja tarjoamaan ohjeistusta markkinoiden toimivuuden tukemiseksi, mutta tämä vaihtoehto ei kuitenkaan todennäköisesti tuottaisi merkittäviä tuloksia, koska sidosyksiköiden käyttö on jo kasvussa eikä informaatio-ohjauksella olisi riittävästi vaikutusta tilanteen parantamiseen. Esityksessä jää epäselväksi, millä tavoin myöskään valittu 10 prosentin omistusosuusrajoitus tehokkaasti edistää hallitusohjelman tavoitteita, sillä myös 10 prosentin omistusosuusrajoituksella on käytännössä vain ohjaava vaikutus, joka ei tarkoita määräysvaltakriteerin täyttymistä taikka rajoita sidosyksikköhankintojen tekemistä vain tilanteisiin, joissa ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi ja kun ne eivät rajoita kilpailua.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus tulee rajoittamaan laajan omistusohjan omaavien sidosyksiköiden käyttöä, mikä on positiivinen asia markkinoilla palveluja tarjoavien yritysten ja tasapuolisen kilpailun kannalta. Lisäksi sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta seuraava kilpailun lisääntyminen johtaisi palvelujen kustannustehokkuuteen ja laadukkuuteen, jotka ilmenevät pidemmällä aikavälillä kustannussäästöinä.

- **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?**

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen kannustaa hankkimaan palvelut kilpailuilta markkinoilta, mikä tulee todennäköisesti johtamaan kokonaistaloudellisesti edullisempiin sekä laadukkaampiin hankintoihin. Lisäksi muutos parantaa alueellista elinvoimaa sekä yrittämisen edellytyksiä.

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?

Taksiliitto katsoo, että sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta poikkeamiselle ei ole tarvetta henkilökuljetuspalveluhankintojen alalla.

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?

Taksiliitto toteaa, että esityksessä ehdotetut turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät muutokset ovat tavoitteiltaan hyviä ja kannatettavia. Hankintayksiköiden tulisi kuitenkin asettaa huoltovarmuuteen sekä varautumiseen ja turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia ja ehtoja vain silloin kun ne ovat perusteltuja hankinnan kohteen kannalta. Tällaisten vaatimusten sekä ehtojen tulisi olla myös oikeasuhtaisia eikä perusteetta aiheuttaa kohtuuttomia vaatimuksia tarjoajille tai niiden alihankkijoille.

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?**

Olemme vahvasti sitä mieltä, että hallinnollisen takaa pienentäminen on hyvä asia. Hallinnollisen takaa pienentäminen tulisi kuitenkin toteuttaa siten, että hankintayksikkö voi tulevaisuudessa tarkastaa rikosrekisteriotteet sähköisesti rajapinnan kautta. Pidämme tärkeänä, että rikosrekisteriotteiden tarkastaminen on edelleen pakollista harmaan talouden torjumiseksi.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Suorahankintoja koskeva jälki-ilmoitusvelvollisuus lisää nähdäksemme hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla ja on kannatettava ehdotus.

Muut huomiot

Kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja, sosiaali- ja terveystalvveluita sekä muita erityisiä palveluita koskevassa ehdotetussa 99 §:ssä on todettu, että tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovelletaan hankintasopimuksen muuttamista koskevaa 136 §:ää, ellei hankintayksikkö ole toisin todennut. Ehdotetun sanamuodon mukaisesti hankintayksikkö voisi poissulkea sopimusmuutoksia koskevan hankintalain 136 §:n soveltumisen niin halutessaan, myös kansalliset kynnysarvot ylittävässä liitteen E mukaisissa hankinnoissa, kunhan hankintalain 3 §:n mukaiset periaatteet toteutuvat. Taksiliitto ei kannata ehdotettua muutosta. Hankintalain 136 § asettaa nykyisin selkeät reunaehdot hankintasopimuksen muuttamiselle. Muutos tulisi aiheuttamaan merkittävää epävarmuutta sekä tarjoajapuolelle että hankintayksiköille sen osalta, milloin hankintasopimuksen muutosta voidaan pitää sallittuna, jos hankintayksikkö on todennut poikkeavansa 136 §:stä. Taksiliitto katsoo, että hankintalain 136 §:n tulisi poikkeuksetta soveltua kansalliset kynnysarvot ylittäviin liitteen E mukaisiin hankintoihin.

Lindqvist Mikael
Suomen Taksiliitto ry