9.11.2023

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Hanselin näkemyksiä julkisten hankintojen tehostamisesta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Hanselilta tilannekuvaa julkisten hankintojen tehostamisesta ja kehittämisestä sekä keinoista kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää lausuntopyynnössään huomiota myös hankintojen onnistumiseen ja seurantaan. Valiokunta pyytää myös näkemystä siitä, mitä toimenpiteitä tulee tehdä, jotta hankintojen onnistumista olisi mahdollista systemaattisesti seurata.

Hansel on julkishallinnon yhteishankintayksikkö, joka kilpailuttaa ja ylläpitää yhteishankintasopimuksia. Vastaamme myös yhteishankintasopimusten sopimus- ja toimittajahallinnasta sekä asiakkaiden hankintoihin liittyvästä tuesta. Hanselilla on noin 130 yhteishankintasopimusta, joita valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden hankintayksiköt hyödyntävät. Hansel tarjoaa lisäksi hankintojen kilpailuttamis- ja kehittämispalveluja. Vuosittain toteutamme noin 200 EU-kilpailutusta ja 130 yhteishankintasopimusten sisäistä kilpailutusta. Vuonna 2023 Hanselin yhteishankintasopimuksilla tehdään hankintoja noin 1,6 miljardilla eurolla.

Hansel näkee, että julkisissa hankinnoissa on merkittävää säästöpotentiaalia, jota voidaan saavuttaa kilpailuttamalla hankintoja entistä laajemmin, lisäämällä yritysten kiinnostusta julkisiin hankintoihin, tarjousten määrän kasvattamisella sekä parantamalla hankintojen sopimushallintaa. Emme kannata hankintoihin liittyvien velvoitteiden ja sanktioiden lisäämistä lainsäädännössä. Tämän lausunnon liitteenä olevassa asiakirjassa esitetään myös Hanselin näkemys hankintalain lisävelvoitteita koskeviin hallitusohjelmakirjauksiin.

Hanselin käytännön hankintatoimeen perustuvan kokemuksen mukaan keskeiset haasteet ja niihin liittyvät korjaustoimet julkisissa hankinnoissa ovat:

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on raskas ja monimutkainen. Hankintamenettelyjä yksityiskohtaisesti sääntelevän hankintalakien ja -direktiivien lisäksi hankintayksiköiden on sovellettava lukuisia suoraan sovellettavia EU-asetuksia ja muita säädöksiä, kuten sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskevaa asetusta, vakiolomakeasetuksia, julkisiin hankintoihin liittyviä energiatehokkuusvaatimuksia ja pakotesäädöksiä. Lisähaasteen tuo kansallinen oikeuskäytäntö, jossa velvoitteita usein tulkitaan tiukimmalla mahdollisella tavalla.

Raskas lainsäädäntö aiheuttaa raskaita hankintamenettelyjä, jotka johtavat runsaaseen hallinnolliseen taakkaan hankintayksiköille ja tarjoajille.

Näkemyksemme mukaan hankintalaista tulisi poistaa kaikki hallinnollista taakkaa sisältävät velvoitteet, jotka eivät perustu EU-säädöksiin. Myös uusiin, EU:sta tuleviin säädöksiin tulee suhtautua kriittisesti, ja niiden tulee perustua komission huolelliseen vaikutusarviointiin. Hankintalakiin ei tule lisätä uusia velvoitteita, jotka lisäisivät tarjoajien ja hankintayksiköiden työtä. Kiinnitämme huomiota myös hankintalain lukuisiin, hankintadirektiiveihin perustumattomiin tavoitekirjauksiin. Hankintayksiköitä ei tulisi velvoittaa soveltamaan usein keskenään ristiriitaisia yhteiskunnallisia tavoitteita yksittäisissä hankinnoissa. Lisätavoitteet saattavat aiheuttaa suoria ja epäsuoria kustannuksia hankintoja toteutettaessa.

Näkemyksemme on, että keventämällä sääntelyä hankintayksiköt kilpailuttaisivat hankintoja aiempaa aktiivisemmin ja yritysten kiinnostus tarjota julkisiin hankintoihin kasvaisi.

Sääntelyn keventämisen lisäksi hankintoja tulisi tehdä sujuvimmiksi parantamalla digitaalisia välineitä ja tietojen saatavuutta tarjoajien taustojen selvittämisessä. Esimerkiksi rikosrekisteriotteiden sähköinen tarkastaminen tulisi mahdollistaa pikaisesti (jos otteiden tarkastamisesta ei voida luopua kokonaan, kuten monessa muussa EU-maassa). Myös velvoitteidenhoitoselvitykset tulisi saada laajemmin kaikkien hankintayksiköiden käyttöön. Pakotteiden tarkastamisen tulisi olla mahdollista suoraan viranomaisrekistereistä, esimerkiksi verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tuottamista velvoitteidenhoitoselvityksistä.

Hankintasopimusten valvonta on puutteellista. Yksi keskeinen kustannuksia nostava ja julkisten hankintojen laatua laskeva tekijä liittyy puutteisiin hankintasopimusten valvonnassa. Hankintasopimuksia ei systemaattisesti tallenneta sopimushallintajärjestelmiin kaikissa hankintayksiköissä. Hankintayksiköillä ei myöskään aina ole riittävää osaamista ja keinoja pitää kiinni kilpailutetuista sopimusehdoista, mikä voi johtaa sopimuksenvastaisiin hinnankorotuksiin, toimitusten virheisiin tai laatupuutteisiin palveluissa, tavaroissa tai urakoissa.

Hankintasopimusten paremmalla valvonnalla arvioimme olevan merkittävä kustannusten nousua hillitsevä vaikutus. Esimerkiksi sopimuksiin perustumattomat hinnankorotusvaatimukset ovat erittäin yleisiä. Myös toteutuneiden hankintojen arvojen seurannassa on puutteita, jolloin hankintayksiköt voivat joutua suorahankintatilanteisiin tai kiireellä tehtyihin kilpailutuksiin.

Sopimustenhallintaan liittyvien järjestelmien parantaminen, hankintojen johtamisen kehittäminen sekä sopimusoikeudelliseen ja käytännön toimittaja- ja sopimushallintaan liittyvään osaamiseen panostaminen parantaisivat tilannetta. Osaamista tulisi parantaa hankintayksiköissä toimeenpano-, johto- ja päättäjätasolla. Myös julkisiin hankintoihin osallistuvien yritysten ymmärrystä hankintasopimusten velvoittavuudesta ja olennaisten muutosten kiellosta tulisi parantaa. Sopimusvalvonnan puutteita ei voi kuitenkaan korjata lainsäädännön keinoin.

Hankintayksiköillä ei tällä hetkellä ole sopimuskaudella mahdollisuuksia tarkistaa yritysten taustatietoja automaattisesti viranomaisrekistereistä. Hankintayksiköillä tulisikin olla oikeus saada esimerkiksi velvoitteidenhoitoselvityksiä sopimuskauden aikana, jotta ne voisivat varmistua siitä, että sopimustoimittajat ovat hoitaneet verot ja muut yhteiskunnalliset velvoitteensa. Monet

hankintayksiköt käyttävät maksullisia palveluja yritysten taloudellisen aseman seurantaan. Kokonaisuuden kannalta saattaisi kuitenkin olla järkevää, että hankintayksiköt voisivat tarkastaa sopimustoimittajien yhteiskunnalliset velvoitteet, pakotteet, poissulkuperusteet ja taloudellisen aseman suoraan ja automaattisesti viranomaisrekistereistä ilman välissä toimivia kaupallisia palveluntarjoajia. Tämä parantaisi myös harmaan talouden torjuntaa.

Julkisten hankintojen valitusten käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä. Hankintoihin liittyvät valitukset ovat yleisiä, etenkin arvoltaan merkittävissä hankinnoissa. Arviomme mukaan tuomioistuimissa odottaa käsittelyä yhteensä satojen miljoonien eurojen hankinnat, jotka ovat täytäntöönpanokiellossa valitusten vireilläoloajan. Käsittely markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi kestää vuosia. Valitusten käsittelyn aikana hankintayksiköillä on rajoitetut mahdollisuudet toteuttaa hankintaa väliaikaisin järjestelyin. Väliaikaiset sopimukset joudutaan usein tekemään korkeammilla hinnoilla, mikä nostaa kustannuksia, ja sisällöltään rajoitettuna, mikä voi laskea laatua ja haitata hankintayksikön toimintaa tai loppukäyttäjien asemaa. Valitusten käsittelyjen pitkien kestojen vuoksi on mahdollista, että jutun valitusperusteet muuttuvat hankintayksiköiden kannalta ennakoimattomalla tavalla, mikä lisää prosesseihin liittyviä taloudellisia riskejä.

Hankintojen pitkät käsittelyajat tulee saada kuriin tuomioistuimille asetettavilla määräajoilla, hankintojen valitusmenettelyihin liittyvän lainsäädännön uudistamisella ja/tai valitusten käsittelyjen prosesseja tehostamalla.

Julkisia hankintoja tulisi kehittää ensisijaisesti hankintaosaamista lisäämällä, kilpailun hyödyt tunnistamalla sekä hyviä käytäntöjä jakamalla. Hankintayksiköiden ja tarjoajien hallinnollisen taakan keventäminen tekisi julkisista hankinnoista tehokkaampia ja tarjoajille kiinnostavampia. Julkisten hankintojen perusasioiden kuntoon saattamisella voidaan lisätä kilpailua ja aikaansaada merkittäviä säästöjä julkiseen talouteen huomattavasti tehokkaammin kuin sääntelyn lisäämisellä

Hankintojen onnistumista tulisi systemaattisesti seurata seuraavin tavoin:

Hankintayksikkötasolla hankintojen onnistumisen seurantaa voidaan toteuttaa seuraavin tavoin:

- organisaation hankintastrategiaan perustuvat hankintojen tavoiteasetanta, mittarit ja seuranta
- hankinnan sopimuskaudella systemaattinen hankintasopimusten hinta- ja laatuasioiden toteutumisen arviointi sopimusten käytännön toimeenpano- ja johtotasolla
- hankinnan kilpailutusten jälkeen toimittajien tapaaminen (debriefing), palautteen ja kehitysehdotusten kirjaaminen. Hanselilla on käytössä kilpailutuspalveluissa myös vaikuttavuuden arviointimalli, jossa arvioidaan hankinnalle asetettujen säästö-, laatu-, innovaatio- ja vastuullisuustavoitteiden toteutumista
- hankintojen seuranta osaksi systemaattista sisäisen tarkastuksen toimintaa ja tarkastajille suunnattu täsmäkoulutus (toimenpiteestä enemmän Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportissa Harmaa talous ja hankinnat https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/12/harmaa-talous-ja-hankinnat-2019.pdf

9.11.2023

Kansallisella tasolla

- Ostolaskudatan julkaiseminen avoimesti
- KKV:n hankintojen vaikuttavuuteen liittyvän tutkimustoiminnan vahvistaminen
- Hankintoihin liittyviin ilmoitusvelvoitteisiin perustuvien tietojen analysointi esimerkiksi KKV:n toimesta (esimerkiksi saatujen tarjousten määrä on jo nykyisin ilmoitettava jälki-ilmoituksella ja analysoitavissa)

9.11.2023

Liite

Hanselin näkemyksiä hallitusohjelmakirjauksista

Hanselin kannalta merkittävimmät hallitusohjelman kirjaukset liittyvät lisävelvoitteiden ja sanktioiden lisäämiseen julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Ehdotukset lisäävät hankintoihin liittyviä prosessikustannuksia ja aiheuttavat taloudellisia riskejä. Näkemyksemme mukaan osa ehdotuksista perustuu puutteellisiin vaikutusarviointeihin ja säästölaskelmiin.

Julkisissa hankinnoissa on runsaasti säästöpotentiaalia. Merkittäviä säästöjä voitaisiin aikaansaada jo sillä, että hankintoja kilpailutettaisiin nykyistä laajemmin avoimesti, hankintalakia kevennettäisiin menettelyjen sujuvoittamiseksi, kehitettäisiin digitaalisia välineitä hankintayksiköiden tietojensaannin parantamiseksi ja menettelyjen helpottamiseksi, hankintasopimusten hallintaan ja valvontaan kiinnitettäisiin huomiota ja hankintoihin liittyvät valitukset käsiteltäisiin nykyistä huomattavasti joutuisammin. Julkisten hankintojen ongelmana on tällä hetkellä se, että hankintoihin liittyvät menettelyvelvoitteet ovat aivan liian raskaita, jolloin hankintojen kilpailutuksia pyritään välttelemään ja toisaalta yritykset eivät raskaan byrokratian vuoksi ole kiinnostuneita tarjoamisesta. Tämän vuoksi emme kannata hankintamenettelyjen kuormittamista uusilla kansallisilla velvoitteilla ja sanktioilla.

Hyvinvointialueiden palvelutuotanto

Hallitusohjelmassa esitetään erilaisia toimenpiteitä hyvinvointialueiden palvelutuotantoon ja hankintoihin. Toimenpiteitä ovat muun muassa hankintaosaamisen vahvistaminen, laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvän ymmärryksen parantaminen, markkinavuoropuhelun saattaminen osaksi hankintaprosessia, hankintojen jakaminen sekä hankintalain sote-hankintoihin liittyvä selvitys (hallitusohjelman s.44).

Hankintojen laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvän osaamisen ja ymmärryksen kasvattaminen on kannatettavaa.

Markkinavuoropuhelu on yleensä osa huolellista hankintaprosessia. Hankintoja tehdään kuitenkin monenlaisiin tarpeisiin ja monenlaisista lähtökohdista. Emme kannata sitä, että markkinavuoropuhelut säädetään hankintalaissa pakollisiksi. Markkinavuoropuhelu kuuluu hankinnan suunnitteluvaiheeseen, eikä hankintalain soveltamista tulisi laajentaa suunnitteluvaiheeseen. Epäselvää lisäksi on, mikä voisi olla markkinavuoropuheluja koskevien valitusten sisältö ja kohde. Markkinavuoropuhelu ei kaikissa hankinnoissa ole myöskään välttämätön, esimerkiksi usein toistuvissa tavanomaisissa tavara- ja palveluhankinnoissa tai kiireellisissä hankinnoissa.

Sote-hankintoihin liittyvään selvitykseen olisi hyödyllistä sisällyttää myös muissa säädöksissä olevat sote-hankintoihin liittyvät velvoitteet. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa on sote-hankintoihin suoraan sovellettavia säännöksiä, joiden suhde hankintalakiin ei välttämättä ole selvä.

9.11.2023

Julkisten hankintojen säästöt ja tehokkuus

Julkisia hankintoja tehostamalla tavoitellaan merkittäviä kustannussäästöjä. Lainsäädäntö on tarkoitus uudistaa huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratia minimoiden. Hallitusohjelmassa on esitetty seuraavia yksityiskohtaisia lakimuutoksia (s. 104):

Velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous. Poikkeaminen vain painavasta syystä

Hansel ei kannata säännöstä. Jos kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous, hankinta voidaan keskeyttää ja kilpailuttaa jo nykyisen lainsäädännön perusteella.

Yleensä syy siihen, että kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous, johtuu siitä, että markkinoilla ei ole tarjontaa (esimerkiksi reittilennot tietyillä reiteillä, tietyt tekniset laitteet, tilauslennot, eräät asiantuntijapalvelut). Jos markkinoilla ei ole tarjontaa, kilpailutuksen uusimisvelvoite johtaa vain ylimääräiseen työhön ja viivästyksiin. Lopputuloksena voi myös olla tilanne, jossa uudessa tarjouskilpailussa ei saada lainkaan tarjouksia taikka saadaan entistä kalliimpi tarjous edeltävässä menettelyssä tarjouksen tehneeltä tarjoajalta. Lisäksi jos tietyllä suppealla markkinalla toimii vain yksi yritys, jonka kantokyky vastaa hankintayksikön asettamia vaatimuksia, voisi tarjouskilpailun pakollinen uusiminen johtaa yrityksen kannalta kohtuuttomiin tarjouksentekokustannuksiin sekä oikeussuojan kannalta kyseenalaiseen tilanteeseen.

Syy siihen, että saadaan vain yksi tarjous, voi johtua myös hankintayksikön tai loppukäyttäjien kannalta tavaraan, palveluun tai urakkaan liittyvistä korkeista, mutta välttämättömistä vaatimuksista. Tarjouskilpailun uusiminen tarjousten lisäämiseksi edellyttää tällöin näistä vaatimuksista luopumista, mikä voi johtaa siihen, että hankinnan lopputulos ei vastaa hankintayksikön tai loppukäyttäjien kaikkia tarpeita. Tämä voi aiheuttaa lisäkustannuksia taikka haasteita hankinnan lopputulosten käyttöönotossa tai käytössä. Hankintayksiköillä tulisi olla harkintavalta hankinnan kohteen määrittelyssä mahdollisimman kustannustehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Velvoite kilpailutuksen uusimiseen voi tuoda lisää tarjouksia käytännössä vain silloin, jos hankintayksikkö on tehnyt alkuperäisessä hankinnassa sellaisia vaatimuksia, jotka ovat olleet ylimitoitettuja tai tarpeettomia ja näistä vaatimuksista luopuminen mahdollistaa useamman tarjoajan osallistumisen tarjouskilpailuun.

Velvoite kilpailutuksen uusimiseen perustuu julkisten hankintojen säästökeinoja koskevaan selvitykseen. Selvityksessä esitetyssä laskelmassa lähtökohtana on, että tarjouskilpailun uusiminen johtaa *kaikissa* tilanteissa useampaan edullisempaan tarjoukseen. Emme pidä laskelman lähtökohtaa realistisena. Laskelmassa ei myöskään ole huomioitu tilanteita, joissa uudessa kilpailussa ei saada lainkaan tarjouksia taikka saadaan entistä kalliimpia tarjouksia. Laskelmassa ei myöskään ole huomioitu hankintayksiköille ja tarjoajille tarjouskilpailun uusimisesta aiheutuvia kustannuksia.

Käsityksemme mukaan tarjouskilpailun uusimisvelvoitetta yhden tarjouksen tilanteessa ei ole säädetty pakolliseksi missään Euroopan maassa eikä sääntö

perustu hankintadirektiiviin. Myös Tšekissä velvoite on käsityksemme mukaan kumottu toimimattomana.

Kuntien ja hyvinvointialueiden ohjaaminen hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja. Yhteishankintayksiköille velvoite huomioida kilpailutuksissa kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset

Kannatamme ehdotusta. Tutkimusten mukaan yhteishankinnoilla voidaan saavuttaa merkittäviä hintasäästöjä ja parempaa laatua. Yhteishankintojen etuna on suuremmista volyymeista ja paremmasta kilpailuttamisen osaamisesta johtuva tarjouskilpailujen suurempi houkuttelevuus.

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen, sopimusten laadinta, sopimus- ja toimittajahallinta ovat vaativia tehtäviä, jotka edellyttävät vahvaa osaamista. Kilpailu asiantuntijoista on kova, eikä kaikille hankintayksiköille riitä osaajia. Hyödyntämällä yhteishankintayksikkö Hanselin yhteishankintasopimuksia hankintayksiköillä on mahdollisuus saada käyttöönsä alan parhaiden osaajien kilpailuttamat ja ylläpitämät sopimukset.

Yhteishankintayksiköiden tulee toimia ammattimaisesti ja toteuttaa kilpailutukset siten, että hankintaan saadaan riittävästi mahdollisimman laadukkaita tarjouksia. Yhteishankintayksiköiden intressissä on edistää eri toimialojen tervettä kilpailua pitkällä tähtäimellä. Kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä koskeva vaatimus on jo nykyisessä hankintalaissa, joten hallitusohjelman kirjaus ei tältä osin toisi mitään uutta. Emme kannata valitusoikeuksien laajentamista tältäkään osin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistaminen. Hankintatietokannan perustaminen

Kannatamme kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamista ja hankintatiedon avaamista. Valvonnassa painopiste tulisi laittaa erityisesti hankintojen rakenteellisiin ongelmiin sekä laittomiin suorahankintoihin.

Hankintatoimen kehittäminen edellyttää avointa ja vertailukelpoista tietoa julkisista hankinnoista. Huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää myös eri toimijoiden rooleihin hankintatiedon ylläpitämisessä. Päällekkäisiä tietopalveluja ei tulisi ylläpitää ja toisaalta tiedot tulisi saada automaattisesti rasittamatta hankintayksiköitä ylimääräisillä raportointi- tai tietojenluovutusvelvoitteilla. On tärkeää, että hankintatietokantaan pääsevät sellaiset tahot, jotka tarvitsevat tietoja toiminnassaan, kuten esim. Hansel, VTV ja tutkijat. Hansel voi tarvittaessa tarjota tukea hankintatietokantahankkeen suunnittelussa.

Julkisyhteisöjen ostolaskudatan avoin ja keskitetty julkaiseminen ilman erillistä pyyntöä

Pidämme ehdotusta kannatettavana. Jotta toteutuksesta saadaan mahdollisimman käyttökelpoinen, tulee siinä huomioida useita asioita.

Näkemyksemme mukaan datan avaamisessa olisi kannatettavaa hyödyntää olemassa olevaa kansainvälistä standardia (esim. Open Contracting Data Standard — Open Contracting Data Standard 1.1.5 documentation (open-contracting.org)). Suurin hyöty datasta saadaan, jos koko hankinnan elinkaari pystytään

jäljittämään aina hankintailmoituksesta ostolaskuun saakka. Datan hyödyntämistä helpottaa, jos data julkaistaan keskitetysti. Suomen lukuisat hankintayksiköt tulevat tarvitsemaan selkeät ohjeet ja myös jatkuvaa tukea tätä varten, erityisesti alkuvaiheessa.

Datan tulisi olla avoimesti kaikkien saatavilla, ja sitä tulisivat hyödyntämään monet eri tahot, kuten tutkijat, yritykset, media ja kansalaiset. Ostolaskuaineiston avaamiselle on mielestämme tarvetta, kuten esimerkiksi Tutkihankintoja.fi-palvelun saama laaja, myös kansainvälinen, huomio on osoittanut.

Hansel voi tarvittaessa tarjota tukea hankkeen suunnittelussa.

Velvoite EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan jakamiseen, mahdollistetaan ratkaisusta valittaminen

Vastustamme valitusmahdollisuuden avaamista hankinnan jakamatta jättämisestä. Hankinnan jakamisesta on jo nyt säädetty hankintalaissa. Hankinnat tulee lähtökohtaisesti jakaa ja perusteet jakamatta jättämiselle on esitettävä hankintaa koskevissa asiakirjoissa. Hankinnan jakamista koskeva pohdinta kuuluu hankinnan suunnitteluvaiheeseen, eikä valitusmahdollisuuksia tule ulottaa hankinnan suunnitteluun eikä suunnitteluvaiheessa tehtyihin ratkaisuihin.

Hankinnasta kiinnostuneilla toimittajilla saattaa olla hyvin erilaiset näkemykset siitä, miten hankinta tulisi toteuttaa. Hankintayksikön on kuitenkin huomioitava hankinnan suunnittelussa lukuisa määrä hankinnan sisältöön, vaatimuksiin, sisäisiin toimintaprosesseihin, yhteensopivuusvaatimuksiin, lisensseihin, vastuisiin sekä palvelujen loppukäyttäjien tarpeisiin liittyviä tekijöitä, joiden perusteella hankintayksikkö määrittelee hankintakokonaisuuden järkevimmällä mahdollisella tavalla riippumatta yksittäisten toimittajien näkökulmista. Valitusoikeuden avaaminen hankinnan suunnitteluvaiheen ratkaisuihin saattaa vaikeuttaa ja hidastaa hankintoja olennaisella tavalla. Kysymyksiä herättää lisäksi se, miten markkinaoikeudella voisi olla parempi näkemys siitä mikä on esimerkiksi vastuiden tai toimintaprosessien kannalta hankintayksikölle tarkoituksenmukaisin ja kokonaisedullisin tapa toteuttaa hankintaa.

Velvoite hankintojen jakamiseen saattaa heikentää hankintayksikön mahdollisuuksia hyödyntää hankintoihin liittyviä volyymi- ja hintaetuja. Päällekkäisten hankintojen kilpailuttaminen saattaa aiheuttaa myös suurempia prosessikustannuksia. Näissä tilanteissa hankinnoista aiheutuvat kustannukset kasvavat. Jos hankinnat jaetaan toimialan käytäntöihin nähden liian pieniin osiin, kiinnostuneiden tarjoajien määrä saattaa vähentyä, jolloin kilpailuolosuhteita ei voida hyödyntää optimaalisella tavalla.

Hankintojen jakamiselle ei ole yksiselitteistä määritelmää. Onko hankinnan jakamista, jos samaa tavaraa hankitaan neljän vuoden sopimuskausien sijaan vuoden sopimuskausilla, tietojärjestelmän kehitys ja ylläpito kilpailutetaan erikseen, otetaan useampi toimittaja puitejärjestelyyn, hankinnan toteuttaminen useampana osa-alueena, dynaamisen hankintajärjestelmän (DPS) jako luokkiin? Ulottuuko jakamisvelvoite myös puitejärjestelyjen ja DPS:ien sisäisiin hankintoihin? Jos valitusoikeus avataan päätökseen olla jakamatta hankintaa, hankinnan jakaminen on määriteltävä hankintalaissa tarkasti, jotta velvoitteen soveltaminen on yksiselitteistä. Emme näe yksiselitteisen, eri tilanteisiin

soveltuvan ja oikeusturvan kannalta riittävän määritelmän laatimista käytännössä mahdolliseksi ja järkeväksi.

Ehdotus hankinnan jakamisen lisäämiseksi perustuu julkisten hankintojen säästökeinoja koskevaan tutkimukseen. Laskelmassa estetään, että ositettuja kilpailutuksia syntyy lisää 250 miljoonan euron edestä, säästöpotentiaali on 10 prosenttia, joten säästöjä syntyy 25 miljoonaa euroa. Laskelmassa lähtökohta on, että kaikissa jaetuissa hankinnoissa saataisiin enemmän edullisempia tarjouksia. Lähtökohta ei käsityksemme mukaan ole realistinen eikä siinä ole huomioitu tilanteita, joissa tarjousten määrä vähenee, kun hankinta ei ole enää riittävän kiinnostava potentiaalisille tarjoajille taikka hankinnan jakaminen huonontaa palvelujen loppukäyttäjien asemaa, aiheuttaa hankintayksikölle huomattavia sen omiin toimintaprosesseihin taikka useamman toimittajan toiminnan yhteensovittamiseen liittyviä kustannuksia taikka taloudellisia riskejä.

Hankintavalituslautakunnan perustaminen

Hankintavalituslautakuntaa koskevan selvityksen tekeminen voi olla kannatettavaa, sillä tällä hetkellä hankintoihin liittyvien valitusten pitkät käsittelyajat ovat kestämätön ongelma, joka tulisi ratkaista. Suomessa käsittelyajat ovat Euroopan pisimpiä. Toinen haaste nykyjärjestelmässä on se, että kansallisten tuomioistuinten ratkaisut ovat usein tiukempia kuin mitä hankintadirektiivit ja Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö edellyttävät.

Jos valituslautakunta nopeuttaisi valitusten käsittelyä, lautakunnan perustaminen voisi olla järkevää. Sen sijaan, jos lautakunnan käsittely johtaisi entistä monimutkaisempaan ja hitaampaan muutoksenhakuprosessiin, lautakuntaa ei tulisi perustaa. Huolena on, että ensin valitetaan lautakuntaan, jonka päätöksistä valitetaan markkinaoikeuteen ja edelleen vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos taas lautakunnan päätökset tulisivat nopeasti, päätökset olisivat laadukkaita eikä niistä voisi valittaa eteenpäin, ehdotus voi olla kannatettava. Huolena lautakunnan perustamissa on lisäksi resurssien ja osaamisen hajaantuminen useampaan valvonta- ja muutoksenhakuinstanssiin.

Suorahankintailmoituksen ja sopimusmuutosilmoituksen laiminlyönnin sanktiointi

Hankintalain mukaan suorahankinnoista ja tietyistä sopimusmuutoksista on ilmoitettava Hilmassa, joten jo tällä hetkellä ilmoitusvelvoite on olemassa. Jos velvoite laiminlyödään, markkinaoikeus voi velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelyn.
Virheen korjaamisvelvoitteen lisäksi nykyisistä seuraamuksista mahdollinen lienee ainoastaan seuraamusmaksun laajentaminen eli velvoittaa hankintayksikkö maksamaan valtiolle prosenttiosuus hankinnasta, jos ilmoitusvelvoite laiminlyödään. On huomattava, että seuraamusmaksu on tällä hetkellä käytettävissä vain erittäin vakavissa hankintalain rikkomistilanteissa kuten täytäntöönpanokiellon rikkomisessa taikka tehottomuuden yhteydessä. Seuraamusmaksu olisi suhteettoman ankara seuraamus, kun kysymys on hankintalain mukaisesti toteutettuun suorahankintaan tai sopimusmuutokseen liittyvän ilmoitusvelvoitteen laiminlyönnistä. Jos taas tarkoituksena on luoda täysin uusi sanktio nykyisten seuraamusten lisäksi, on hyvä huomata, että julkisten hankintojen tekeminen on jo nyt erittäin tarkkaan säänneltyä, sanktioitua ja ankaran vahingonkorvausvelvoitteen alaista toimintaa, jota yleensä tehdään virkavastuulla.

Hankintatoimeen ei tulisi ulottaa muuhun hallintotoimintaan verrattuna suhteettoman ankaria velvoitteita ja sanktioita.

Hankintamalli- ja kustannusanalyysi yli 10 miljoonan euron hankintoihin

Ammattimaiset hankintayksiköt selvittävät ja analysoivat isompiin hankintoihin liittyviä asioita jo nyt. Jos analyysivelvoitteesta säädetään hankintalaissa, tulisi säätää myös analyysin laajuudesta ja sisältövaatimuksista. On huomattava, että osa yli 10 miljoonan euron hankinnoissa on tavanomaisia tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita, joita kilpailutetaan toistuvasti eikä niissä ole tarvetta analysoida erilaisia hankintamalleja. Näissä hankinnoissa lisävelvoite lisäisi vain turhaa byrokratiaa.

Jos analyysivelvoitteesta säädetään, analyysin laiminlyömisestä tai sen sisällöstä ei tulisi voida valittaa markkinaoikeuteen. Jos säätäminen katsotaan välttämättömäksi, ehdotamme, että velvoitteesta säädetään mieluummin palvelutuotantoa koskevassa lainsäädännössä (esimerkiksi kuntia tai hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä) eli muualla kuin hankintalaissa.

Hankintaosaamisen ja innovatiivisten hankintojen edistäminen

Hankintaosaamisen edistäminen on kannatettava asia. Osaamiseen panostaminen on oikea keino kehittää julkista hankintatoimea, ei velvoitteiden ja sanktioiden lisääminen.

Kaikkien hankintojen kanssa tekemisissä olevien tahojen osaamista tulisi lisätä. Hankintalainsäädännön lisäksi osaamista ja ymmärrystä tulisi lisätä erityisesti kilpailun hyödyistä sekä sopimusten sopimuskauden aikaisen valvonnan tärkeydestä. Uskomme, että merkittäviä säästöjä voitaisiin saavuttaa jo sillä, että sopimuskaudella ostetaan mitä on kilpailutettu, toimitusten laatua seurataan ja laatupoikkeamiin reagoidaan, hyväksytään vain sopimuksen mukaisia hinnanmuutoksia ja tehdään vain kilpailutetun sopimuksen mukaisia lisähankintoja. Havaintomme on, että sopimusvalvonnan merkitystä ei usein riittävästi huomioida ja tämä aiheuttaa lisäkustannuksia, huonoa laatua ja laittomia hankintatilanteita monessa hankintayksikössä. Myös tarjoajien ymmärrystä ja osaamista on syytä parantaa, sillä usein puutteita on myös tarjoajien osaamisessa ja asenteessa.

Kannatamme myös innovatiivisten hankintojen edistämistä silloin kun se soveltuu hankinnan kohteeseen. Innovatiivisten hankintojen tekeminen edellyttää osaamisen ja näkemyksen lisäksi myös joustavia säännöksiä.

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittäminen

Hansel ei ole sidosyksikkö. Hansel on yhteishankintayksikkö ja siihen sovelletaan yhteishankintayksikköä koskevia säännöksiä. Näemme tärkeäksi julkisten hankintojen avoimen kilpailuttamisen sekä sääntelyn selkeyden. Hanselilla ei muuten ole kantaa hallitusohjelmassa esitettyihin sidosyksikköjä koskeviin linjauksiin.

Kotimainen ruoantuotanto

Hallitusohjelman mukaan hallitus aloittaa välittömät toimenpiteet alkutuottajien aseman ja elintarvikeketjun tasapainon kehittämiseksi. Yhtenä keskeisenä toimena esitetään hankintalain tarkastelu ja muuttaminen (s. 126). Hallitusohjelmasta ei käy tarkemmin ilmi, miten hankintalakia on tarkoitus muuttaa.

Hanselin havainto on, että keinoksi alkutuottajien aseman parantamiseksi katsotaan, että hankintasopimuksissa voitaisiin edellyttää velvoitetta tietyn suuruisten maksujen maksamiseen alkutuottajille. Elintarvikehankinnoissa on usein kysymys tuhansien eri puolilla maailmaa, eri tuotantoalojen, eri tavoin ja -asteisesti jalostettujen tuotteiden kilpailuttamisesta. Hankintasopimuksissa ei järkevästi voida siten korjata erilaisten elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus-, varastointi-, jakelu- ja myyntiportaiden tulonjakoon liittyviä kysymyksiä. Alkutuottajien aseman ja elintarvikeketjun tasapainon parantamisen on tapahduttava muilla keinoin.

Julkisissa puheenvuoroissa esitetään usein suomalaisen ruoan suosimista julkisissa elintarvikehankinnoissa. Tämä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole sisämarkkinaperiaatteiden ja hankintadirektiivien mukaista. Toivoisimme, että hallitusohjelmassa tai kansallisissa hankintoja koskevissa strategioissa ei tehtäisi linjauksia, joita hankintayksiköt eivät voi toteuttaa syyllistymättä EU-lainsäädännön rikkomiseen. Jotta hankintayksiköt voivat edellyttää elintarvikkeiden olevan kotimaista alkuperää, asiasta on syytä selkeästi säätää kansallisesti tavalla, joka on EU-lainsäädännön kanssa sopusoinnussa.

Huoltovarmuus

Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää tarpeen ja mahdollisuudet uudistaa yleistä hankintojen sääntelyä EU-sääntelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat riittävästi huomioiduiksi (s. 178).

Kannatamme huoltovarmuusnäkökulmien huomioimista koskevien säännösten selvittämistä. Voimassa olevassa hankintalaissa ei ole huomioitu huoltovarmuusnäkökulmia toisin kuin laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (putu-laki). Huoltovarmuus on voitava huomioida kaikilta vaikuttavilta osiltaan myös muissa kuin putu-lain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa. Hankintalain muuttamista koskevassa säädösvalmistelussa tulisi nähdäksemme arvioida vähintäänkin huoltovarmuusnäkökohtien lisääminen tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuusvaatimuksiin. Lienee todennäköistä, että tällaiset huoltovarmuutta koskevat muutokset edellyttäisivät muutoksia myös hankintadirektiiviin.