

24.10.2019

Asiantuntijapyyntö Talousvaliokunta perjantai 25.10.2019 klo 11:00 / HE 47/2019 vp

HE 47/2019 vp

Esitys Hansel-lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä Hansel Oy:n tehtäväksi annetaan hankintasopimusten tekemisessä käytettävän sähköisen järjestelmän kehittäminen ja ylläpito. Järjestelmän kehittämistä koskevat päätökset tehtäisiin valtiovarainministeriössä, joka sopisi ylläpidosta yhtiön kanssa.

Hansel saisi myös hankintatiedon keruu- ja käsittelyoikeuden, sekä voisi jatkossa osallistua kansainvälisten yhteishankintojen toteuttamiseen. Lisäksi Hanselin tukipalvelutehtäviä koskevia muotoiluja tarkistetaan lakiin.

Suomen Yrittäjien lausunto

Suomen Yrittäjien mielestä esityksen tavoitteet ovat hyväksyttävissä, mutta esitys sisältää huolestuttavia piirteitä. Huolemme liittyä pääasiassa:

1. Hanselin asiakkailleen tarjoamiin hankintojen tukipalvelujen laavuuteen,
2. Hankintailmoituskanava Hilman omistuksen epäselvyyteen, sekä ilmeisiin jatkokehityshaluihin kohti sähköistä kilpailutusjärjestelmää, sekä
3. Julkissektorin ostomarkkinan vahvaan keskittymiseen.

1. Kansainväliset yhteishankinnat ja valtion hankintadatan avaamisvelvoite ovat myönteisiä muutoksia

Pidämme kannatettavana Hanselille myönnettävää oikeutta osallistua kansainvälisiin yhteishankintoihin. Julkinen sektori tarvitsee toisinaan hyödykkeitä, joiden tarjoajien näkökulmasta Suomi yksin on liian pieni markkina. On hyvä, että käytössämme on tuolloin mahdollisuus ylikansallisiin yhteishankintoihin. Kun mahdollisuutta harkitaan käytettävän, omistajaohjaus on tärkeässä roolissa. Hankinnoilla on aina elinkeinopolittinen ulottuvuus, ja se karkaa pois kotimaisilta toimijoilta todennäköisemmin, jos hankinnan koko on usean eri valtion kattava.

Pidämme myönteisenä myös Hilman kehittämistä, ja siten hyväksyttävänä myös tehtävän hoitamista Hanselissa tai muualla valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Tiedolla johtaminen ja hankintatiedon keruu on tärkeä yhteiskunnallinen funktio. On kuitenkin selvää, että samalla tämä yhdistettynä laajaan oikeuteen tuottaa tukipalveluita kaventaa muiden hankintayksiköiden ja yhteishankintayksiköiden tilaa ostajien markkinoilla. Ostajien harveneminen on lopulta riski myös tarjoajille.

Esityksen suurin puute on, että Hilman omistajuus jää epäselväksi. Mikäli se ei ole valtiovarainministeriö, kyseessä on julkisen hallintotehtävän siirto viranomaiselta pois. Siirrosta on säädettävä lailla.

2. Hansel Oy:n tukipalvelut / asiantuntijapalvelut, sekä yhteishankintayksikön määritelmä

2.1. Hanselin tukipalvelutarjonta rönsyää markkinoille, missä yritykset ja kilpailu jo toimivat

Esitetty Hansel-lain 2.2 §:n sekä nykyinen, että uudelleenmuotoilu mahdollistaa Hanselille hyvin laajan tilan operoida asiantuntijapalveluiden markkinoilla. Tätä liikkumatilaa on myös käytetty. Hansel tarjoaa esimerkiksi kilpailutuskonsultointia, ja hankintatoimen kehittämispalveluita. Samaa tarjoavat myös yritykset. Erona on, että Hanselin palvelut ovat tämän asiakkaiden käytössä ilman altistusta kilpailulle muiden toimijoiden kanssa. Muut palveluntarjoajat pääsevät näiden julkisten asiakkaiden markkinoille vain läpäisemällä julkisen hankinnan. Tämä on ohituskaista, joka yhteishankintayksiköllä on olemassa.

Hankintailmoituskanava Hilma on muidenkin toimijoiden kuin Hanselin omistajien käytettävissä. Esimerkiksi yksityinen yritys tai yhdistys on velvoitettu Hilman käyttöön silloin kun se saa tiettyä hankintaa varten tukea yli 50 % hankinnan arvosta. Lakiesitys jättää avoimeksi sen, onko Hansel Oy:n laillista tarjota asiantuntijapalveluita tällaisille Hilman käyttäjille.

Kun lisäksi Hanselin toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, ja sen asiakasmäärä ja asiakkaiden ostovolyymi on valtava, on selvää, että muiden asiantuntijapalveluiden tarjoajien tila markkinoilla kapenee.

Erityisesti lain 2.2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotettavat laajennukset kuten oikeudellinen tulkinta-apu sekä neuvonta erimielisyystilanteissa ovat päällekkäistä toimintaa paitsi yksityisen sektorin tarjonnan kanssa, myös TEM:n rahoittaman hankintayksiköiden hankintaneuvonnan kanssa. Hankintojen juridista neuvontaa hankintayksiköille tarjotaan jo Kuntaliiton yhteydessä toimivassa Julkisten hankintojen neuvontayksikössä.

Päällekkäisyyden lisäksi Hanselin tarjoama oikeusapu pahentaisi neuvotteluvoiman epäsuhtaa erimielisyystilanteissa. Hanselin asema julkisten hankintojen ostomarkkinassa on kasvava. Tilanteessa, jossa tarjoajana on pk-yritys, tämän kyky hankkia itselleen oikeusapua erimielisyystilanteessa on vähäisempi. Epäsuhta vähentää pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin, vaikka juuri pk-yritysten osallistuminen on voimassaolevien hankintadirektiivin tavoitteena. Pidämme näin laveinta asiantuntija-tehtäviä Hanselille tarpeettomina, hankintojen riskiä tarjoajille siirtävänä, sekä kilpailua vähentävänä.

2.2. Yhteishankintayksikön määritelmä hankintasääntelyssä on suppeampi, kuin nyt Hanselille esitettävä toimenkuva

Yhteishankintayksikön määritelmä on olemassa hankintalain 4. §:n 12. kohdassa. Yhteishankinnoille kuten Hansel Oy:lle annettavien tehtävien tulee pysyä hankintalain ja -direktiivin rajoissa. Hankintadirektiivin mukaisuuden varmistamiseksi Hanselille sallittavat tukipalvelut tulee luetella tyhjentävästi nyt säädettävään lakiin. Tehtävien tulee liittyä puitejärjestelyihin tai dynaamisiin hankintamenettelyihin, sillä muu ei olisi hankintadirektiivin mukaista.

Yhteishankintayksikön määritelmät:

Hankintalaki 4 §

..

12) yhteishankintayksiköllä 5 §:ssä tarkoitettua hankintayksikköä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisesti hankintojen tukitoimintoja sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää yhteishankintayksikön toimintoja on erikseen säädetty; edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi;

13) yhteishankintatoiminnolla seuraavia pysyväisluonteisia toimintoja:

a) hankintayksiköille tarkoitettujen tavaroiden tai palvelujen hankkiminen;

b) hankintayksiköille tarkoitettuja rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja koskevien hankintasopimusten tai 42 §:ssä tarkoitettujen puitejärjestelyjen tekeminen taikka 49 §:ssä tarkoitettujen dynaamisten hankintajärjestelmien perustaminen;

14) hankintojen tukitoiminnolla seuraavia hankintatointa tukevia toimintoja:

a) hankintasopimusten ja 42 §:ssä tarkoitettujen puitejärjestelyjen tekemiseen tarkoitetun teknisen infrastruktuurin tarjoaminen hankintayksiköille;

b) hankintojen tekemiseen ja suunnitteluun liittyvä neuvonta;

c) hankintamenettelyjen toteuttaminen jonkin hankintayksikön puolesta ja nimissä;

...

Hankintadirektiivi 2 artiklan 1 kohdan 14 alakohta - Määritelmät:

'yhteishankintayksiköllä' hankintaviranomaista, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisesti hankintojen tukitoimintoja;

2.3. Avoin hankintadata on hyvä, mutta yhdistettynä laveisiin tukipalveluihin se kaventaa kilpailua ja antaa Hanselille perusteettoman etumatkan

Uusi velvoite kerätä hankintatietoa valtiolta ja sen yksiköiltä on ymmärrettävä, ja perusteltu esityksessä kerrotulla tiedolla johtamisella. Velvoite antaa tietoja koskee

- vain valtiota ja siihen liittyviä yksiköitä,
- toteutuneen datan lisäksi myös tietoa tulevaisuuden hankintasuunnitelmista, ja
- tiedonantovelvoite ei ole sidottu siihen, käyttääkö tiedonantovelvollinen yksikkö Hanselin toteuttamaa hankintasopimusta.

Esityksen mukaan tiedonantoon velvoitettujen toimijoiden olisi annettava tiedot myös hankintasuunnitelmistaan.

Tämä tarkoittaa, että Hansel siis saisi hankintatietojen mukana tiedot asiantuntijapalveluidensa kanssa kilpailevien toimijoiden hinnoista ja muista asiakastiedoista. Samalla sillä itsellä olisi valikoimissa vastaavia palveluita, joista sen on laillista myydä asiakkailleen ilman kilpailutusta. Asetelma antaa Hanselille kaksoisroolin sekä viranomaisen kaltaisena tiedonkerääjänä, että markkinatoimijana. Roolit pitää eriyttää. Eriytys tulee tehdä kaventamalla markkinatoimijan rooli mahdollisimman olemattomaksi.

Lisäksi saadessaan valtionyksiköiden hankintasuunnitelmat se pystyy kohdentamaan markkinointia niihin hankintayksiköihin, joissa asiantuntijapalveluiden osto on ajankohtaista. Tämä antaa Hanselille niin vahvan etulyöntiaseman, että muut toimijat syrjäytyvät markkinoilta.

Suomen Yrittäjät vaatii, että Hanselin asiantuntijapalvelut tulee luetella laissa suppeasti ja tyhjentävästi. Palveluiden on liityttävä yhteishankintoina toteutettaviin puitejärjestelyihin tai dynaamisiin hankintajärjestelmiin, ja oltava hankintalain 4.2 §:n 14. kohdan mukaisia. Nyt ehdotettu lakea ja esimerkinomainen muotoilu muodostaa

- 1. hankintadirektiivin vastaisuusriskin,***
- 2. päällekkäisten yhteiskunnan tukemien palveluiden syntymisen,***
- 3. valtiontukiriskin tai vähintään kilpailuneutraliteetin vaarantumisen,***
- 4. kilpailijoiden välisten liikesalaisuuksien siirtymisen Hanselin haltuun ja hyödynnettäväksi.***

3. Julkissektorin ostomarkkina keskittyy Hanselin vahvistumisen johdosta

Hanselin tavoitteena ei ole tehdä voittoa. Tähän esitykseen Hanselin luonnosvaiheessa antaman lausunnon mukaan Hansel ei halua rahoittaa ainakaan uutta tiedonkeruutoimintaansa tulorahoituksellaan. Hansel Oy:n liikevoittoprosentti on viimeisintä tililautta lukuunottamatta vaihdellut noin 2 - 4,5 % välillä. Siihen sulautuneen KL-Kuntahankinnat Oy:n liikevoittoprosentti on vaihdellut 20 – 47 % välillä.

Tuotot kertyvät ainakin Hanselin puitesopimusten kautta toteutuneen myynnin perusteella kerättävistä komissiomaksusta. Käsityksemme mukaan puitesopimuksen kautta myyntiä saanut yritys maksaa yhteishankintayksikölle komissiota, minkä suuruus vaihtelee sopimuksittain 0,5 – 4 % välillä. Pidämme näiden seikkojen vuoksi todennäköisenä, että tulevan vahvan asemansa johdosta uusi Hansel kuitenkin tuottaa voittoa. Tiedossamme ei ole, mihin tuotot käytetään.

Uhkaskenaario on, että Hansel tuottaa laveita asiantuntija-/tukipalveluita alihintaan, subventoiden niitä yhteishankintatoiminnasta kerätyistä tuotoista. Tämä olisi kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaista. Se voi olla myös kilpailua kielletysti rajoittavaa, jos tiedonkeruutehtävää hoidettaessa saatua hankintatietoa käytetään avoimilla, kilpailluilla asiantuntijapalveluiden

markkinoilla toimivien yritysten kanssa kilpailuun. Luonnollisesti sama asetelma kaventaa myös muiden hankintayksiköiden ja yhteishankintayksiköiden mahdollisuuksia kilpailla Hanselin kanssa hyvistä tarjouksista.

Hanselin rooli tulee selkeyttää ja supistaa viranomaisen kaltaiseksi yhteishankintayksiköksi. Taloudellinen toiminta kilpailluilla markkinoilla ei ole sille järkevä tehtävä.

4. Sähköisen kilpailutusjärjestelmäpalvelun tuottaminen on toimintaa kilpailluilla markkinoilla. Hanselin operoimana kyse voi olla kielletystä valtiontuesta

Esityksen sivulla 4 todetaan, että ”Myöhemmin tarkoituksena on selvittää, olisiko Hilmaa mahdollista kehittää sähköiseksi kilpailutusjärjestelmäksi. Mahdollinen kehitystyö tullaan toteuttamaan valtiovarainministeriön ja Hanselin sopimalla tavalla.”

Lakiesitys jättää ensinnäkin tulkinnanvaraiseksi sen, onko Hilman omistajuus valtionvarainministeriöllä vai Hansel Oy:llä. Toisena huomiona nostamme kysymyksen, onko Hilman kehittäminen sähköiseksi kilpailutusjärjestelmäksi taloudellista toimintaa, jonka rahoittaminen julkisista varoista muodostaisi riskin kielletystä valtiontuesta.

Hankintailmoituskanavissa tapahtuvasta toiminnasta ainakin hankintailmoitusten lähettäminen ja vastaanottaminen on katsottu viranomaistehtäväksi EU:n yleisen tuomioistuimen 28.9.2017 antamassa päätöksessä T-138/15 (TenderNed). Kun ilmoitusten lähettäminen ja vastaanottaminen on viranomaistoimintaa (julkisen vallan käyttöä), lähtökohtaisesti muut toiminnallisuudet eivät ole tätä. Kyseisen tuomion mukaan Hollannin Hilmaa vastaava järjestämisen ylläpitäjän katsottiin saavan kiellettyä valtiontukea, kun se rahoitti julkisista varoilla ilmoitus- ja vastaanottoportaalia.

Suomen Yrittäjät muistuttaa, että sähköisissä kilpailutusjärjestelmissä on olemassa toimivat kilpaillut markkinat. Niissä toimivat ainakin Cloudia, Hankinta-Sampo, Mercell, sekä Visma. Liian väljä mandaatti tässä toimivaltuudessa jättää valtiontukiriskin lisäksi mahdolliseksi, että tämä markkina valtiolistuu. Vähintäänkin kilpailuneutraliteetti markkinoiden suhteen on kyseenalainen. Seurauksena yrittäjäyys vähenisi.

5. Suomen Yrittäjien näkemykset hankintapolitiikan jatkokehittämistarpeista:

Hanselin asema on vahvistumassa KL-Kuntahankinnat-fuusion lisäksi tällä esityksellä. Kun hankinta-asioissa VM:n rooli on vahvistumassa mm. hankintailmoituskanava Hilman ylläpitovastuun siirron sekä Hankinta-Suomi -ohjelman myötä, on tärkeää, että seuraavat seikat huomioidaan:

5.1. Hankintalaki on pk-yrittäjän puolella

Suomen Yrittäjät pitää vuonna 2017 voimaanastunutta hankintalain kokonaisuudistusta onnistuneena. Laki huomioi kotimaisen pk-yrittäjyyden onnistuneesti. Keskeistä on, että lain suomat mahdollisuudet otetaan käyttöön sadoissa hankintayksiköissä koko maassa.

Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi) tehtävänä on valmistella kansallinen hankintastrategia.

Suomen Yrittäjät korostaa, että kansallista strategiaa laadittaessa olennaista on, että strategia kunnioittaa hankintalain tavoitteita.

Hankintalain tavoitteeksi on säädetty seuraavaa:

”Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.”

Lisäksi hankintalaissa säädetään, että mikäli hankintaa ei jaeta osiin, siitä on esitettävä perusteet:

”Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jaksamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa.”

5.1.1. Hankinnat osiin ja monta toimittajaa

Kansallista hankintastrategiaa laadittaessa olennaista on, että julkista sektoria ohjataan järjestämään markkinavuoropuhelua tarjoajille ja että julkinen sektori kantaa vastuunsa markkinoiden toimivuudesta. Julkisia hankintoja on käytettävä markkinoiden luomiseen ja kehittämiseen.

Markkinoiden toimivuudesta huolehdittaessa keskeistä on asettaa hankinta osiin ja valitsemalla monta toimittajaa.

Myös palvelusetelien potentiaali on huomioitava strategiaa laadittaessa.

5.2. Hankinnat vauhdittavat aluetaloutta

Hankinta-Suomen yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteeksi on asetettu julkisen talouden kestävyys, tuottavuus ja vaikuttavuus. Hankintojen vaikuttavuutta ja merkitystä julkiselle taloudella on kuitenkin tarkasteltava kokonaisvaltaisesti.

Julkiset hankinnoilla on merkittävä paikallinen ja alueellinen elinvoimauttavuus ja aluetaloudellinen vaikutus. Nämä dynaamiset aluetaloudelliset vaikutukset on huomioitava keskeisesti Hankinta-Suomen strategiatyössä.

Julkiset hankinnat pitää nähdä ja hyödyntää aluekehityksen ja elinvoiman välineenä sekä innovaatioiden kehittäjinä.

5.2.1. Yhteishankintayksiköt karkaavat kauas alueista

Ilman selkeää uuden Hanselin omistajaohjausta on uhka käydä niin, että pienet ja keskisuuret paikalliset yritykset eivät pääse mukaan uuden Hanselin toteuttamiin julkisiin hankintoihin, ja syntyy tarpeettoman laaja ostajan monopoli.

Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan yhteishankintayksiköiden käyttö on johtanut hyvin usein siihen, että hankinnat toteutuvat niin suurina kokonaisuuksina, että hankintasääntelyn pääasiallista tavoitetta eli kilpailua syntyy tyypillisesti lähinnä suurimpien toimijoiden kesken.

Suomen Yrittäjät suhtautuu varauksella yhteishankintayksiköihin ja isoihin hankintarenkaisiin. Ne karkaavat kauas alueista, markkinatietoisuus suppeutuu sekä ne luovat usein liian isoja tarjouskilpailuja, joihin pienillä ei ole mahdollisuutta päästä mukaan.

Hansel Oy:llä oli vuoden 2017 lopussa noin 400 toimittajaa, joilla on noin 3 000 alihankkijaa. Puitesopimustoimittajista oli pieniä ja keskisuuria yrityksiä 42 prosenttia ja puitesopimustoimittajien alihankkijoista 87 prosenttia. KL-Kuntahankinnat Oy:llä oli vuoden 2017 lopussa noin 200 sopimustoimittajaa, joista 68 prosenttia oli pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Alihankkijoita KL-Kuntahankinnat Oy:n sopimustoimittajilla oli noin 1 600. (Lähde: Hallituksen esitys 147 / 2018).

Kansallisen hankintastrategian ei pidä ohjata suurien hankintakokonaisuuksien laadintaan.

Kuntien ja kuntayhtymien on kilpailutettava entistä avoimemmin myös pienhankinnat. Ne tarjoavat pk-yrityksille merkittävää kauppaa.

5.2.2. Myös kuntien ostolaskudatat julki

Ostolaskutietojen julkaiseminen avoimena datana kuuluu parantaa sisäistä valvontaa, tiedolla johtamista ja mahdollistaa kustannussäästöjen hakemisen sekä tietojen paremman vertailtavuuden. Nyt vain hieman reilu 30 kuntaa julkistaa ostolaskudatansa, vaikka Kuntaliitto on suositellut datan avaamista jo vuonna 2016.

Kansallisella hankintastrategialla on ohjattava kuntia ostolaskudatan julkistamiseen.

5.3. Hallitusohjelman hankintakirjaukset

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa hankinoille on kirjattu useita tavoitteita. Hallitusohjelma esimerkiksi edistää ekologisesti kestäviä ja innovatiivisia hankintoja. Tällä hetkellä kuitenkin hankintayksiköt kokevat, että hankintailmoituksiin ei tule odotetuissa määrin yrityksiltä tarjouksia. Hallitusohjelman kirjauksien ei pidä johtaa siihen, että yritysten jättämien tarjousten määrä vähenisi vielä entisestään.

Suomen Yrittäjät näkee, että hallitusohjelman hankintakirjauksia toimeenpantaessa keskeistä on:

1. Seurata pk-yritysten jättämien tarjousten määrää ja pk-yritysten pärjäämistä kilpailutuksissa.
2. Turvata pk-yritysten mahdollisuudet ja osaaminen vastata tarjouspyyntöihin ja kasvaviin laatuvaatimuksiin.
3. Parantaa julkisen sektorin ja yritysten hankintaosaamista. Pk-yrityksille osoitetun hankintaneuvonnan rahoitusta on nostettava.
4. Hankintoihin asetettujen kriteerien pitää olla toteutettavissa kohtuullisesti myös pk-yrityksillä

Satu Grekin

Elinkeino- ja kilpailuasioden päällikkö

Suomen Yrittäjät