



---

## Julkisten hankintojen jakaminen osiin

---

Muistio 4.3.2020

### 1. Tausta

Suomen Yrittäjät pitää vuonna 2017 voimaan tullutta hankintalain kokonaisuudistusta onnistuneena. Laki huomioi kotimaisten pk-yrittäjien mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Lain suomat mahdollisuudet on otettava käyttöön kaikissa hankintayksiköissä.

Suomen Yrittäjien pitkäaikainen linja on ollut edistää julkisten hankintojen jakamista sopivankokoisiin osiin. Osiin jakaminen on järkevää esimerkiksi pk-yritysten huomioinnin ja markkinoiden toimivuuden kannalta sekä paikallis- ja aluetalouden näkökulmasta. Hankintojen jakamisesta osiin on kirjattu selkeästi lainsäädäntöön.

Valtion omistama Hansel ja Suomen Kuntaliitto ry:n omistama KL-Kuntahankinnat yhdistyivät vuonna 2019. Omistus- ja yritysjärjestelyn seurauksena Hansel Oy:stä 65 % on valtion omistuksessa ja 35 % Suomen Kuntaliitto ry:n omistuksessa. Yrittäjäjärjestö esitti yhdistymisen yhteydessä huolensa siitä, että muutos ei saa johtaa suurempiin hankintakokonaisuuksiin.

Vuoden 2020 alussa on noussut esiin ainakin kaksi esimerkkitapausta jättihankinnoista. Ne ovat aiheuttaneet huolta pk-yrittäjissä ja eduskunnassa. Näitä esimerkkitapauksia ei ole jaettu osiin, vaan yhden toimittajan odotetaan hoitavan koko hankinta useille kymmenille kunnille sekä valtiollekin.

Yrittäjien mielestä valtion ja Kuntaliiton omistaman Hansel Oy:n on osoitettava esimerkkiä lain soveltamisessa ja eduskunnan tahdon noudattamisessa. Ne edellyttävät pk-yrittäjille mahdollisuuksia osallistua kilpailuihin ja ohjaavat jakamaan hankinnat sopiviin palasiin.

## 2. Miksi on tärkeää, että hankinnat jaetaan osiin?

Hankintojen jakaminen osiin on pk-yrityksille erittäin tärkeää, jotta niillä on kapasiteettia vastata tarjouspyyntöön. Hankinnat voi osittaa esimerkiksi tuoteryhmittäin ja alueellisesti. Mahdollisuus jättää osatarjouksia tuo kilpailutukset huomattavasti laajemman yritysjoukon ulottuville kuin isot hankinnat, joita ei osiin jaeta. Kun hankinnat jaetaan sopiviin palasiin, markkinat eivät keskity suurille toimijoille. Hankkija ei jää yhden toimittajan loukkuun.

Huomattava osa pk-yrityksistä on kokenut, että hankintayksiköt eivät ole jakaneet hankintoja tarkoituksenmukaisin osiin, jotta ne voisivat niihin osallistua (Lähde: Yrittäjägallup 1/2020).

## 3. Mitä yrittäjät ajavat?

Suomen yrittäjäkentästä 99 prosenttia on pk-yrityksiä. Julkisissa hankinnoissa liikkuu vuosittain vähintäänkin 35 miljardia euroa. Suomen Yrittäjät puolustaa pk-yritysten mahdollisuuksia toimia tällä markkinalla.

Suomen Yrittäjät ajaa hankintojen toteuttamasta niin, että pk-yritykset voivat osallistua kilpailutuksiin. Markkinavuoropuheluiden käyminen ja hankintojen jakaminen osiin ovat tässä keskeisiä tekijöitä.

Lisäksi Suomen Yrittäjät korostaa, että hankintojen kehittäminen on jatkuvaa hankkijan ja tarjoajan välistä vuoropuhelua. Siihen kannattaa panostaa. Hankintoja kehittämällä hankintayksiköt saavat lisää kaipaamiensa tarjouksia. Myös hankintojen arvostus pääsee sille oikeutettuun asemaan.

Hankintojen merkitystä julkiselle taloudelle on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti. Hankintojen synnyttämät aluetaloudelliset vaikutukset ja markkinoiden kehittyminen ovat huomioitava hankkijan hankintapolitiikassa.

#### 4. Mitä hankintalaki määrittää, mikä on lain tarkoitus?

Hankintalain tavoitteeksi on säädetty selkeästi, että hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pk-yritykset pääsevät osallistumaan tarjouskilpailuihin ja että hankinnat on järjestettävä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. EU-hankintojen osalta laki selkeästi ohjaa jakamaan hankinnat osiin.

Jokaisen julkisen hankkijan kannattaa omaksua lain tarkoitus ja pyrkiä toimimaan siten, että markkina toimii, paikallis- ja aluetalouden vaikutukset otetaan huomioon ja kasvolliset suomalaiset yrittäjät menestyvät.

#### **Hankintalaki**

#### **2§ Lain tavoitteet**

#### **3. mom.**

Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keski-suuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitettut kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

#### **75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin**

Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

*(Huom: 75§ viittaa EU-hankintoihin, joiden kynnysarvo kunnille on tavanomaisimmissa hankinnoissa 214 000 euroa)*

#### **Eduskunnan talousvaliokunnan mietintö Hanselin ja KL-Kuntahankintojen yhdistymisestä (Valiokunnan mietintö TaVM 19/2018 vp HE 147/2018 vp)**

Talousvaliokunta painottaa erityisesti hankintalain tarjoamia keinoja yritysten markkinoille pääsyn helpottamiseksi ja pk-yritysten aseman turvaamiseksi. Hankintoja tulee tehdä myös sellaisina kokonaisuuksina, että pienemmätkin toimijat pääsevät osallistumaan valtion ja kuntien hankintoihin muutoinkin kuin alihankkijoina. Tätä voidaan helpottaa erityisesti hankintojen jakamisella tarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin. Hankintalain 75 § koskee hankintojen jakamista osiin ja sisältää perusteluvollisuuden

tilanteessa, jossa hankintasopimusta ei jaeta osiin. Tämä on erotettava hankintalain 31 §:ssä tarkoitetusta hankintojen kielletystä pilkkomisesta lain soveltamisen välttämiseksi. Markkinoiden kilpailullisuutta tulee muutoinkin edistää esimerkiksi alueellisilla ratkaisuilla, dynaamisilla hankintajärjestelmillä ja useiden toimittajien valitsemisella puitejärjestelyihin.

## 5. Mitä muuta eduskunta on todennut?

Eduskunnan talousvaliokunta käsitteli Hanseliin liittyvää lainsäädäntöä helmikuussa 2020. Samalla se totesi, että yhteishankintayksikön suuri vahvuus – hankintojen kokoaminen suuriksi kokonaisuuksiksi skaalaetujen saavuttamiseksi – on myös samalla sen heikkous.

Talousvaliokunnan mukaan väliportaan tuominen hankintaprosessiin pidentää välimatkaa palvelun tai tuotteen ostajan ja myyjän välillä, jolloin asiakkaan kokemukset eivät välity kilpailutusten suunnittelijoille tai vielä pidemmälle palveluntarjoajille.

Hankintojen kerääminen suuriksi kokonaisuuksiksi on myös omiaan suosimaan suuria palveluntarjoajia, uuden hankintalainsäädännön jakamisveloitteesta huolimatta - talousvaliokunta toteaa.

Talousvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston tulee seurata Hanselin toiminnan vaikutuksia tarkoin. (Lähde: Valiokunnan mietintö TaVM 1 2020 vp HE 47/2019 vp.)

## 6. Mitä yrittäjät ajattelevat yhteishankintayksiköistä?

Suomen Yrittäjät suhtautuu varauksella yhteishankintayksiköihin ja liian isoihin hankintarenkaisiin. Yrittäjäjärjestö on havainnut ja tunnistanut samoja huolia, joita talousvaliokunta nosti esille helmikuussa 2020.

Yhteishankintayksiköt toteuttavat usein isoja tarjouskilpailuja. Niihin pk-yrityksillä ei ole mahdollisuutta osallistua. Palveluhankinnoissa alueen ominaispiirteiden tunteminen ja huomioiminen ovat oleellimmat asiat. Tuotteissa ja palveluissa, joissa alueellista tarjontaa on olemassa, olisi yhteishankintayksikön tärkeämpää tehdä tarjouspyyntömalleja ja kriteeristöjä kuin toteuttaa yhteishankintaa.

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

Yhteishankintayksiköiden on käytävä alueellinen markkinavuoropuhelu jokaisen kilpailutuksen kohdalla ja osoittaa, millaisiin toimiin se on ryhtynyt hankinnan osittamiseksi.

**Suomen Yrittäjien ratkaisuja:**

- Yhteishankintayksikköjä voidaan käyttää esimerkiksi silloin, jos kilpailutus on poikkeuksellisen monimutkaista järjestää itse.
- Yhteishankintayksiköiden on huomioitava kuntien hankintapolitiikka, tavoitteet ja toteutettava markkinavuoropuheluita.
- Hankkijan on otettava vastuu yhteishankintayksikköjen ohjauksesta. Kun hankinta tehdään kaukana, sopimuksen valvonta ja käytäntöön vieminen voivat ontua. Se voi merkitä sitä, että hankittava palvelu ja tuote eivät kehity.