



KIRSI-MARIA HALONEN

AJANKOHTAISTA JULKISTEN HANKINTOJEN SÄÄNTELYN JA TUTKIMUKSEN SARALLA

KKV PÄIVÄ 1.11.2023



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND
Pohjoisen puolesta – maailmaa varten

KUKA?

- **Lapin yliopiston professori (21–)**
 - Mm. Ruotsin kilpailuviraston tutkimusneuvosto, Kauppakamarin elintarvikeketjun kauppatapalautakunta, Suomalainen lakimiesyhdistys
 - European Procurement Law Group, European anti-corruption network, aiemmin myös European Commission Stakeholder Expert Group on Public Procurement
- **Tutkimusprofiili: Julkisen sektorin ja vapaiden markkinoiden kohtaaminen; julkisten varojen tehokas käyttö; hankinnat; kilpailu; läpinäkyvyys; korruptio**
- **Käynnissä olevia tutkimushankkeita:**
 - Suomen akatemia (21-25) Comp_Eff_PP Kilpailun ja tehokkuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa;
 - Suomen akatemia (20-23) LEXSECURE Oikeuden rooli huoltovarmuuden turvaamisessa;
 - MMM 21-23: HILMARI Hiilinieluja ja ilmastohyötyjä hallituin riskein: Metsiä ja puutuotteita koskevat ohjauskeinot



Yliopiston ulkopuolella:
äiti ja SM-tason padel-
pelaaja

AJANKOHTAISTA HANKINTOJEN SÄÄNTELYKENTÄLLÄ

- Hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierros päättynyt: KKV:n suoramankintojen toimivaltuuksien pidentäminen ja eräitä pieniä muutoksia (VN/21718/2023-TEM-1)
- OM:n julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän toimikausi päättyi eilen (31.10.2023)
 - Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen yhtiömuotoisiin hankintayksiköihin
- Orpon hallitusohjelmassa lukuisia hankintoja koskevia kirjauksia: julkiset hankinnat keskeisiä julkisten varojen käytön tehostamisessa
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>
- Säästöpotentiaalin ja eri keinojen kartoittamiseksi tilattiin tutkijoilta taustaselvitys *lainsäädäntöön pohjautuvista keinoista* alkukevästä 2023
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164695>
 - Janne Tukiainen, professori (taloustiede); Kirsi-Maria Halonen, professori (oikeustiede); Jussi Pyykkönen, osakas, PTC Services Oy
- Merisalo et al. 2021 : julkisia ostoja 47 miljardilla vuodessa (v. 2018)
 - **31 miljardia yksityiseltä sektorilta ja noin 15 miljardia on hankintalain soveltamisalalla**

	TOIMENPIDE	SÄÄSTÖMEKANISMI
Tarjousten määrän kasvattaminen	Uusi kilpailutus, jos 1 tarjous	Kilpailun lisääminen laskee hintoja. 5-10 % per tarjoaja (Tsekki)
Yhteishankintojen lisääminen	Lisätään: yhteishankintojen käyttövelvoitetta ja markkinavaikutusten arviointia	5-20 % säästöt standardoiduissa tuotteissa (ES, IT, DE, LAT, HUN, EST)
In house ehtojen kiristäminen	Oltava syy: kustannustehokkaampi tai muu painava julkinen intressi	Kilpailtu markkina omaa tuotantoa tehokkaampi (ES, IT)
In house-yhtiöissä vähimmäisomistus	10 % omistusvaatimus kullekin omistajalla	Liian suurien in house –yhtiöiden poistaminen markkinoilta, enemmän sopimuksia yksityisille
> 10 MEUR hankinnat suunnittelu/seuranta	tuotantotapa-analyysi, hankintamallin arviointi kustannusten ennakointi ja seuranta sopimuskaudella	Raportointivelvoite ja hankintojen läpinäkyvyys lisäävät budjettikuria. Mm. allianssimallin kaltaiset, uudet kannusteperusteiset sopimusmallit ovat osoittautuneet toimiviksi ratkaisuiksi (erilaisia sääntöjä BE, UK, FR, NL)
Suorahankintojen vähentäminen	Lisätään läpinäkyvyyttä. Sanktioidaan jälki-ilmoituksen laiminlyönti	Lisää sopimuksia kilpailun piiriin, kun suorahankinnan “piilottelemisen” kynnystä nostetaan (IT)
Hankintojen osiin jakamisen lisääminen	Velvoite jakaa osiin	Lisää kilpailua sopimusten piiriin Kilpailun lisääminen laskee hintoja (FR, NL, GE)
Perusteettomien sopimusmuutosten vähentäminen	Lisätään läpinäkyvyyttä. Sanktioidaan muutosilmoituksen laiminlyönti	Lainvastaiset sopimusmuutokset ja sopimuskausien pidentäminen vähentävät kilpailua. Kilpailu laskee tutkitusti hintoja. (IT)
Hankintadatan parantaminen	Hankintatietokannan perustaminen, ostolaskudatan julkaisuvelvollisuus	Parantaa muiden toimenpiteiden seurantaa ja hankintojen ohjaamista, väärinkäytösten havaitsemista ja tehokkaampien toimintatapojen kehittämistä
Muutoksenhakujärjestelmän tehostaminen	Muutoksenhakulautakunnan perustamisen selvittäminen ja nopeutettu muutoksenhaku	Vähentää väliaikaisten järjestelyjen tarvetta ja alentaa transaktiokustannuksia Meiltä tuoretta tutkimusta aiheesta: https://journal.fi/lakimies/article/view/126039
Hankintaosaamisen ja innovatiivisten hankintojen lisääminen	Ei ehkä lainsäädännön keinoin? Kehittämistoimi?	Parempia ja vaikuttavampia kilpailutuksia; uusien ratkaisujen kehittäminen

TARJOUSTEN MÄÄRÄN LISÄÄMINEN

Inspiraatio: ns. Tšekin malli

Motivaatio: Yhden tarjoajan lisääminen laskee hintoja 5-10 % vähäisen kilpailun hankinnoissa (Suomi, Ruotsi, Tanska)

Tutkimuksia: Jääskeläinen ja Tukiainen VATT 2019

<https://www.doria.fi/handle/10024/168335>

Halonen & Tukiainen Konkurensverket 2020

<https://www.utupub.fi/handle/10024/171495>

V. Titl https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295

KFST (Tanskan KKV)

<https://www.kfst.dk/media/igndnhoz/konkurrenceeffekter-i-udbud.pdf> ;

Selvityksiä: Hankinta-Suomi, Tarjoamisen haasteet 2023

[https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf/b69c713d-bcb9-35ae-ebd9-](https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf/b69c713d-bcb9-35ae-ebd9-58409be53c4e/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf?t=1687180520924)

[58409be53c4e/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf?t=1687180520924](https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf?t=1687180520924)

KKV:n tuore selvitys 2023

Kilpailutus uusittava, jos ainoastaan 1 tarjous

Onko mahdollista? On jo nyt ilman sääntelyäkin mahdollista. Hankintojen keskeyttäminen sallittua, jos kilpailua ei synny = vain yksi tarjoaja

Näyttö: Tšekeissä ei juuri lisännyt uusittujen tarjouskilpailujen määrää, vaan opetti tekemään tarjouskilpailut siten, että tarjouksia saatiin jo ensimmäisessä enemmän

IN HOUSE MALLIN KÄYTÖN RAJOITTAMINEN

Inspiraatio: erityisten perusteiden vaatimuksen osalta Italia, Espanja ja Liettua

Motivaatio: Lisää kilpailua, markkinat useimmiten omaa tuotantoa tehokkaampia. Lisää markkinatoimijoiden kannustimia.

Täsmennys: ei rajoita yhteishankintayksiköiden toimintaa (eikä aloja, joissa ei markkinoita)

Jos kustannustehokkaampaa tai muita julkiseen etuun liittyviä painavia syitä (turvallisuus, kansanterveys, huoltovarmuus ym.) + 10 % vähimmäisomistus

Selvityksiä: EK 2023 https://ek.fi/wp-content/uploads/2023/08/EK_Kuntayhtioiden-Euroopassa_raportti_08_2023.pdf

Ghezzi et al. 2023

<https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/89277>

Kustos ry 2023 päättäjäkysely

<https://kustos.fi/kysely-hyvinvointialue-ja-kuntapaattajille-inhouse-rajoitukset-tulisivat-kalliiksi-veronmaksajalle-eivatka-lisaisiyksityisten-yritysten-markkinaosuutta/>

Onko mahdollista?

On. Testattu EU-tuomioistuimessa.

Käyttörajoitus: In house mallin rajoituksia muissa maissa käytössä.

Omistusosuusrajoitus: Italiassa kiellettyä hankkia omistusta, joka ei johda tosiasialliseen määräysvaltaan

YHTEISHANKINTOJEN LISÄÄMINEN JA MARKKINAVAIKUTUSTEN HUOMIOINEN

Inspiraatio: yhteishankinnan lisääminen ja/tai käyttöön velvoittaminen (ES, IT, DE, LAT, HUN, EST)

Motivaatio: 5-20 % säästöt standardoiduissa tuotteissa ja palveluissa.
Säästöjä transaktiokuluissa: Hankinta-asiantuntemuksen hyödyntäminen ja hankintaprosessin tehokkuus (hankintamallista riippuen)

Lisätään yhteishankintoja ja velvoitetaan markkinavaikutusarviointiin: pitkän aikavälin markkinavaikutusarviointi ja tehokas kilpailu yksittäisessä kilpailutuksessa

Tutkimus yhteishankintojen kustannusvaikuttavuudesta:
Baulia et al. 2023, VN TEAS
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164876>

Onko mahdollista?
On.

Näyttö: yhteishankinta johtaa yleensä alhaisempiin hintoihin standardoiduissa tuotteissa ja palveluissa (Baulia et al. 2023)

VALVONNAN JA MUUTOKSENHAUN TEHOKKUUDEN PARANTAMINEN

Inspiraatio: kansallisia esimerkkejä, joissa väärinkäytöksiä piilotellaan tai ilmoitusvelvoitteita ei noudateta, mutta tästä ei koidu tehokkaita seurauksia;
Tilanteita, joissa pitkä muutoksenhaku-aika johtaa kilpailutuksen uusimistarpeeseen ja/tai merkittäviin lisäkustannuksiin

Inspiraatio: Italiassa taloudellinen sanktio pakollisen ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta

KKV:n suorahankintatoimivaltuuksien pidentäminen; seurauksia suorahankinnan jälki-ilmoitusvelvollisuuden ja sopimusmuutosilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä + muutoksenhakulautakunnan perustaminen?

Onko mahdollista?
On.

Tutkimus muutoksenhakulautakunnan mahdollisuuksista tehokkuuden lisäämiseksi:
Heikkinen, Halonen & Kurttila (2023)
<https://journal.fi/lakimies/article/view/126039>

**Vireillä: käsittelyssä HE
KKV:n toimivaltuuksien
pidentämisestä 6 kk → 12 kk**



Kirsi-Maria Halonen

Professori

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

kihalone@ulapland.fi

www.ulapland.fi/kirsi-maria-halonen

<https://fi.linkedin.com/in/kirsi-maria-halonen-2472612> @Kirsi_MariaH (X)