

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?**

Museovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua Työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi ja toteaa lausunnon osalta seuraavaa:

Museovirasto pitää tavoitteita lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista kannatettavina. Lisäksi esityksessä mainittiin tavoitteeksi kilpailun lisääminen, jota on myös pidettävä kannatettavana.

Nykymuodossaan esityksen ehdotukset eivät kuitenkaan tue kaikilta osin mainittujen tavoitteiden toteutumista. Esitettyjen toimenpiteiden vaikutus kilpailun ja tarjousten määrän lisäämiseen jäävät esityksessä pitkälti oletusten varaan. Museoviraston näkemyksen mukaan useat ehdotukset mainittujen tavoitteiden vastaisesti nimenomaan lisäävät hankintayksiköiden, ja joissain tapauksissa myös tarjoajien, hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia niiden vähentämisen sijaan.

#### **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?**

## 65 § Markkinakartoitus:

On hyvä, että hankinnan huolellista suunnittelua ja valmistelua korostetaan esityksessä. Markkinakartoituksen tekeminen on usein tärkeä osa hankinnan valmistelua ja voi osassa hankinnoissa parantaa hankinnan onnistumisen todennäköisyyttä. Museovirasto pitää kuitenkin tärkeänä, kuten esityksessä on nyt todettu, että markkinakartoitusta ei muuteta pakolliseksi. Markkinakartoituksen tekeminen ei ole aina tarkoituksenmukaista, sillä joissain hankinnoissa hankintayksikkö tuntee hankinnan sisällön, markkinan ja toimittajat niin hyvin, ettei kartoituksen tekeminen tuo hankintaprosessiin lisäarvoa. Tämä näkökulma olisi myös esityksen perusteluissa hyvä ottaa nykyistä paremmin huomioon.

Museovirasto pitää tärkeänä, ettei markkinakartoitusta tai siihen sisältyviä lukuisia termejä (esim. markkinavuoropuhelu, markkinatiedustelu ym.) koiteta määritellä liian tarkasti tai tyhjentävästi laissa. Nykyisessä hankintalaissa markkinakartoituksella tarkoitetaan "kaikkea sitä markkinoilla olevaa tietoa, jota hankintayksikön on mahdollista saada ja hyödyntää hankintaa suunnitellessaan". Markkinakartoituksen määritelmää ei tule tarkentaa tai kaventaa nykyisestä, sillä se voisi pahimmillaan avata taas uusia ovia valituksille.

Koska markkinakartoituksen tapaa ei ole mitenkään säännelty tyhjentävästi ja se voidaan toteuttaa myös vapaamuotoisena keskusteluna, herää kysymys, miten tätä voitaisiin todistella esimerkiksi Markkinaoikeudessa jonkun valittaessa jakamispäätöksestä, joka on tehty markkinakartoituksen tekoon vedoten. Tällaiset säännökset ovat omiaan luomaan huomattavaa epävarmuutta hankintoihin.

Vaikutustenarvioinnissa ja perusteluissa ei ole käsitelty Museoviraston näkemyksen mukaan riittävän kattavasti ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia. Koska markkinakartoituksen tekemiseen on sidottu esityksessä eräitä lupia poiketa muista hankintalain velvoitteista, voi se johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksiköt lähtökohtaisesti tekevät näitä kartoituksia myös turhaan, vapautuakseen eräistä muista velvoitteista. Tämä voi johtaa markkinakartoitusten määrän kasvuun ja sillä voi taas olla negatiivisia vaikutuksia mahdollisuuksiin saada tarjoajilta vastauksia.

Museovirasto pitää muun muassa Hansel Oy:n tavoin tärkeänä, että pykälään tai sen perusteluihin lisättäisiin kirjaus siitä, että hankintayksiköllä on kuitenkin viimekädessä oikeus päättää hankinnan kohteesta ja hankinnan toteuttamisen tavasta. Museovirasto korostaa, että hankintojen laadun ja onnistumisen kannalta on tärkeää, että hankintayksikön harkintavaltaa toteuttaa hankinta sen näkökulmasta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ei rajoiteta. Tällaiset rajoitukset todennäköisimmin johtaisivat esityksen tavoitteiden vastaisiin seurauksiin.

## 75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin:

Kategorinen hankinnan jakamisvelvoite sekä valituskiellon poistaminen jakamispäätökseen liittyvästä päätöksestä eivät ole kannatettavia muutoksia. Nykyisen hankintalain esitöissä mainittu hankintojen toteuttamisen lähtökohta tulee säilyttää myös esityksessä. Edellä mainittujen esitöiden mukaan hankintojen toteuttamisessa lähtökohtana on hankintayksikön näkemys toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisimmasta hankintakokonaisuudesta. Kategorinen hankinnan jakamisvelvoite voi vaarantaa hankinnan toteuttamisen tarkoituksenmukaisimpana hankintakokonaisuutena. Hankintayksikön harkinta- ja päätösvalta hankintojen jakamisen suhteen tulee näin ollen säilyttää hankintayksiköillä.

Lisäksi Museovirasto kiinnittää Hansel Oy:n tavoin huomiota siihen, että hankintadirektiivin johdanto-osan 78 kohdan mukaan Hankintaviranomaisella olisi oltava velvollisuus arvioida, onko sopimusten jakaminen osiin asianmukaista, ja sen olisi voitava vapaasti tehdä itsenäinen päätös asianmukaiseksi katsomastaan syystä ilman, että siihen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa.

Museovirasto katsoo, ettei esityksessä ehdotettu hankinnan jakamisvelvoite todennäköisesti edistäisi toivotulla tavalla kilpailua ja kustannustehokkuutta. Markkinoilta tällä hetkellä kuuluva viesti on Museoviraston kokemuksen mukaan useammin se, että varsinkin pienempien hankintayksiköiden hankinnat ovat liian pieniä, jotta ne kiinnostaisivat tarjoajia. Tämä koskee pienten hankintayksiköiden osalta myös EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja.

Valituskiellon poistamisen, liittyen jakamisvelvoitetta koskeviin päätöksiin, ei ole mietinnön perusteella osoitettu edistävän esityksessä esitettyjen tavoitteiden toteutumista, vaan todennäköisimmin se tulisi tarpeettomasti hidastamaan hankintaprosesseja. Jakamisvelvoitteesta poikkeamisen mahdollistavat tilanteet ovat lisäksi esityksessä siinä määrin tarkentamattomia ja epäselviä, että ne tuollaisinaan aiheuttaisivat huomattavaa epävarmuutta säännöksen soveltamisesta hankintayksiköissä ja säännös johtaisi mitä todennäköisimmin valitusten merkittävään kasvuun.

Museovirasto ei kannata ehdotettua hankinnan jakamisvelvoitetta (75 §). Mikäli tämä kuitenkin aiotaan toteuttaa, Museovirasto yhtyy usean muun lausunnonantajan esittämään huomioon, että 14 päivän valitusajan tulisi jakamisvelvoitteeseen liittyvien päätösten osalta alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta.

## 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus:

Museovirasto ei kannata ehdotusta lisätä uutta velvoitetta hankinnan valmistelun kuvaamisesta hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa. Ehdotus lisäisi entisestään hankinnoista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa hankintayksiköille, eikä se näin ollen ole linjassa esityksen tavoitteiden kanssa. Museoviraston näkemyksen mukaan hankinnan valmistelun kuvaus ei itsessään tuo myöskään lisäarvoa hankintamenettelyyn ja saattaa jopa heikentää tarjoajien kiinnostusta tarjoamiseen lisäämällä tarjoajan näkökulmasta sille usein tarpeettoman aineiston määrää ja laajuutta.

#### 125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen:

Museovirasto ei kannata ehdotettua velvoitetta keskeyttää hankintamenettely, jossa on saatu vain yksi tarjous. Ehdotus on ongelmallinen, sillä tarjouksien vähäisyys voi johtua monista eri syistä, kuten siitä, ettei kyseisillä markkinoilla yksinkertaisesti ole kilpailua tai esimerkiksi laatuvaatimuksista. Tarjousten vähäinen määrä voi johtua myös esimerkiksi siitä, että julkinen sektori ei ole monille yrityksille välttämättä houkutteleva kumppani muun muassa sen tuotteita tai palveluita koskevan tiukemman/erilaisen vaatimusten ja tiedossa olevien jatkuvien säästötoimien vuoksi. Huomion arvoista on lisäksi se, ettei kilpailutuksen uusinta useankaan kertaan välttämättä johda tarjousten lisääntymiseen. Velvollisuus johtaisi eräissä tapauksissa ylimääräiseen ja turhaan hallinnolliseen taakkaan sekä kasvattaisi kustannuksia. Pahimmassa tapauksessa ehdotus voi johtaa siihen, ettei hankintayksikkö saa uudessa kilpailutuksessa enää yhtään tarjousta, mikäli aiempi ainoa tarjoaja ei jaksakaan enää lähteä uudestaan raskaaseen tarjousprosessiin.

Museoviraston näkemyksen mukaan vähäinen tarjousten määrä ei myöskään aina tarkoita automaattisesti huonoa laatua ja/tai kallista hintaa. Tietyillä markkinoilla ei ole riittävästi kysyntää, jotta useiden toimijoiden olisi kannattava tällä markkinalla toimia, eikä tällaisesta tilanteesta tulisi seurata hankintayksiköille tai tarjoajalle ylimääräistä hallinnollista taakkaa tai kustannuksia.

Samalla ehdotettu muutos saattaa kannustaa hankintayksiköitä laatimaan kilpailutuksensa siten, ettei tarjouksia tule ollenkaan, mikäli varteenotettavana riskinä on vain yhden tarjouksen vastaanottaminen, sillä tarjouksitta jääminen tuottaa hankintayksikölle paremmat edellytykset saada sellaisen hankinnan lopputuotteen, kuin mitä se alun perin on tavoitellut.

Ehdotuksessa herättää huolta lisäksi kysymys siitä, että mikäli velvoite keskeyttää hankinta ja uusia kilpailutus realisoituu, voiko hankintayksikkö muuttaa hankinnan sisältöä lisätäkseen kilpailua ilman, että kyseessä katsotaan olevan kokonaan uusi hankinta, johon ehdotetun 125 §:n velvoitetta taas sovellettaisiin. Museovirasto toivoisi tältä osin tarkennusta ainakin säännöskohtaisiin perusteluihin.

#### • Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Museoviraston näkemyksen mukaan hankinnan jakamisvelvoitteella, velvoitteella laatia hankintamenettelyä koskeva kertomus ja velvoitteella keskeyttää hankintamenettely tilanteessa,

jossa tarjouksia saadaan vain yksi, ei voida kaikilta osin saavuttaa mietinnössä esitettyjä tavoitteita. Markkinakartoituksen korostamista Museovirasto pitää yhtenä esityksen parhaana keinona tavoitteiden saavuttamiselle.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

-

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

-

- **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?**

-

**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?**

-

## 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?**

Museovirasto pitää ehdotusta kannatettavana. Ehdotus helpottaa turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökohtien huomioimista hankinnoissa.

Museovirasto katsoo muun muassa Hansel Oy:n tavoin, että pakotteisiin liittyvät vaatimukset soveltuisivat parhaiten kuitenkin poissulkemisperusteisiin sen sijaan, että ne tulisi huomioida hankinnan kuvauksessa.

Ehdotuksen mukaan mm. turvallisuuteen liittyvät hankinnan vaatimukset tulisi ilmoittaa tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa. Näin ollen Museovirasto katsoo, että ehdotetut vaatimukset tulisi lisätä hankintalain 68 §:ään, jossa säädetään muutenkin tarjouspyynnön sisällöstä.

Ehdotuksen kohta "tai muilla vastaavilla yrityksen luotettavuutta koskevilla selvityksillä" on hyvin laaja määritelmä. Määritelmän laajuus ja epätarkkuus voi aiheuttaa riskin valitusten lisääntymiselle Markkinaoikeudessa.

## Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

**Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.**

Museovirasto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana hallinnollisen taakan keventämistä rikosrekisteriotteiden tarkastamisen osalta. Nykyisin on ollut haasteena se, että otteet on täytynyt käytännössä tarkastaa aina fyysisinä joko paikan päällä tai sitten toimittajan on täytynyt postittaa ne hankintayksikölle.

Mikäli vakuutus olisi jatkossa pääasiallinen keino todentaa, ettei tarjoajaa koske 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste, rikosrekisteriotteiden tarkastamisesta voitaisiin luopua kokonaan sen sijaan, että se edelleen mahdollistetaan säännöksessä.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Myös vakuutusten pyytäminen aiheuttaa hankintayksikölle ja tarjoajille hallinnollista taakkaa ja lisäksi niidenkin käsittelyyn liittyy joltain osin samoja tietosuojakysymyksiä kuin rikosrekisteriotteiden tarkastamiseen. Ehdotus on jossain määrin parannus nykytilaan, mutta Museovirasto katsoo, että myös rikosrekisteriotteiden sähköisen tarkastamisen mahdollistaminen olisi tarpeellinen muutos. Museoviraston näkemyksen mukaan olisi tavoiteltavaa toteuttaa yksi verkkopalvelu, josta voisi tarkistaa kaikki tarpeelliset poissulkemisperusteisiin liittyvät tiedot.

Ehdotettu muutos voi edistää tavoitteeksi asetettua hallinnollisen taakan vähentämistä, mutta toisaalta tulee huomioida, mitä tarkastamisella on alun perin tavoiteltu ja missä määrin menettelyn keventäminen voi olla etusijalla suhteessa tavoitteeseen selvittää mahdollinen lainvastainen toiminta.

## **Hankintojen ilmoittaminen**

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

On hyvä, että esityksessä on huomioitu aiempaa paremmin hankintayksiköiden mahdolliset tarpeet julkaista hankintailmoitus myös mahdollisesti jollain muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä. Museovirasto kuitenkin toivoo, että hankintailmoitus olisi mahdollista julkaista vain yhdellä kielellä myös sellaisissa tilanteissa, joissa kieli on jokin muu kuin edellä mainitut. Mikäli tiedetään, että tarjoajia ei todennäköisimmin löydy Suomesta, aiheuttaa usean kieliversion laatiminen ilmoituksesta ylimääräisiä kustannuksia ja lisää hallinnollista taakkaa.

Museovirasto ei myöskään kannata ehdotettua velvoitetta tehdä jälki-ilmoitus kansalliset kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa. On selvää, että tämä velvoite tulee merkittävästi lisäämään hallinnollista taakkaa.

## **Muut huomiot**

146 § Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset:

Usean muun lausunnonantajan tavoin, Museovirasto katsoo, ettei pykälää 146 tulisi muuttaa nykyisestä muodostaan, vaan se tulisi jättää ennalleen. Valituskiellon poistaminen jakamispäätöksiin liittyen voi hidastuttaa hankintoja olennaisesti.

Ehdotuksen mukaan valittaminen kiellettäisiin hankintakertomuksen osalta vain sen hankinnan valmistelua käsittelevin osin. Tämä voi mahdollistaa hankintakertomuksesta valittamisen muilta osin. Museovirasto näkee tämän usean muun lausujan tavoin hyvin ongelmallisena.

Lakisääteiset palveluntarjoajat:

EEsityksessä todetaan, että "Sidosityksikköjä koskevan sääntelyn kehittämisestä todetaan muun muassa, että hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosityksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa" (s. 21). Samat kysymykset kilpailun edistämisen sekä julkisen sektorin tehokkuuden osalta olisivat Museoviraston näkemyksen mukaan joltain osin sovellettavissa myöskin valtion lakisääteisiin palveluntuottajiin, joilta julkisen sektorin on lain mukaan tilattava palvelunsa. Kilpailun

vähentämisen lisäksi kyseinen ratkaisu voi osaltaan nostaa hankintojen kustannuksia ja heikentää tehokkuutta, sillä lakisääteisenä palveluntarjoajana kyseiset tahot voivat hyvin vapaasti määritellä sopimusehtonsa. Sopimusehtojen kanssa on ollut merkittäviä ongelmia, kun lakisääteiset palveluntuottajat hyödyntävät omalta kannaltaan edullisempia vakioehtoja tilaajaan nähden, eikä tilaajalla ole mahdollisuutta irtaantua kannaltaan epäedullisesta sopimuksesta.

#### 81 §: Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Museovirasto pitää ehdotettua säännöstä jokseenkin epätarkkana. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy riittävällä tarkkuudella ilmi, mitä esimerkiksi "paikallisella turvallisuudella" tarkkaan ottaen tarkoitetaan.

#### Säädöksen rakenne:

Museovirasto kiinnittää lisäksi huomiota ehdotuksen säädöksen jäsentelyyn ja tarkemmin säädöksen rakenteen johdonmukaisuuteen. Hankintalain uudistamisen tavoitteena oli muun muassa, että kansallisten hankintojen sääntelyä kevennettäisiin, jotta hankinnat toimitusajalta sujuvammin. Nyt kuitenkin kansallisen ja EU kynnysarvon ylittävien hankintojen säännöksiä on sijoitettu lain eri osiin. Kyseinen rakenne voi vaikeuttaa lain lukemista.

#### Lopuksi:

Lopuksi Museovirasto tahtoo kiinnittää lain valmistelijoiden huomiota siihen, että hankintojen tulisi ensisijaisesti palvella hankintayksiköitä, eikä tarjoajille näin ollen tulisi antaa liian suurta päätäntävaltaa hankintojen sisällöstä tai toteuttamisen tavoista.

Kaiken kaikkiaan ehdotetut muutokset etenkin hankinnan jakamisen, keskeyttämisen sekä muutoksenhaun osalta luovat oikeudellisesti epävarman toimintaympäristön hankinnoille ja ovat omiaan kasvattamaan hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa sekä hidastamaan hankintoja entisestään.

Koivisto Iida-Maija  
Museovirasto