



Lausunto

6.3.2025

VN/4099/2024
VN/4099/2024-VNK-149

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtioneuvoston kanslian lausunto työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain ja rikosrekisterilain muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain ja rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Työryhmä on luovuttanut hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle tammikuussa 2025.

Valtioneuvoston kanslia (VNK) lausuu asiassa seuraavaa:

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) muutosesitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin. Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hallituksen esityksen tavoite on julkisten hankintojen osalta kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Valtioneuvoston kanslia kannattaa hallituksen esille nostamaa tarvetta kilpailun lisäämiseen julkisissa hankinnoissa ja kantaa myös huolta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä julkisten hankintojen kilpailutuksissa.

Työryhmän mietinnössä ehdotettujen ratkaisujen tulisi olla käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukaisia. Kilpailun lisääminen hankinnoissa on tärkeää, mutta siinä keskeistä on myös käytännön toteutuksen näkökulmasta se, uudistaako lakimuutokset hankintayksiköiden toimintatapoja. Hankintayksiköillä tulee olla tahtotila uudistua ja kehittyä omassa hankintapolitiikassaan ja -menettelyissään, lakimuutokset eivät yksin estä kilpailua rajoittavia toimia tai lisää kilpailua. Kansalliset yhtenäiset kehittämistoimet ja strategialinjaukset ovat myös tärkeitä.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että julkisten hankintojen menettelytavat ovat hyvin säädeltyjä jo nykyisin ja hankintoja koskevaa direktiiviä on tavoitteena avata tulevina vuosina. Keskeinen syy uudistustarpeelle on tarve yksinkertaistaa hankintamenettelyä koskevaa sääntelyä. Pääministeri Orpon hallitus on vastaavasti käynnistänyt normien keventämisen toimenpiteitä. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien veloitteiden ei tulisi lisätä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Esityksen yleiset tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, mutta kaikki esitetyt keinot eivät tue tavoitteiden saavuttamista, eikä hallitusohjelman kirjauksia ole onnistuttu viemään niiltä osin mietintöön. Eriytisesti sidosyksiköiden käytön rajoittamista koskeva sääntelyehdotus jakaa hankintakentän

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

näkemyksiä voimakkaasti. Työryhmämietinnössä esitetty normimuutos on toteutettu tavalla, joka ei huomioi kaikkia käytännön tilanteita, kaikkia toimialoja tai erikokoisia kuntia. Toisaalta esityksessä on paljon pieniä teknisluonteisia muutoksia, jotka selkeyttävät nykyistä lainsäädäntöä ja nykyisiä käytäntöjä.

Vaikutustenarviointi on myös puutteellinen. Vaikutustenarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus olisi tullut suhteuttaa lainvalmisteluhankkeen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Valtioneuvoston kanslia katsoo, ettei mietinnössä ole tehty vaikutustenarviointia siinä laajuudessa kuin lakiesityksen perustelemine edellyttäisi.

Hankintojen valmistelu

Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

65 § Markkinakartoitus

Markkinakartoituksen merkityksen korostaminen hankintojen valmistelussa on oikeasuuntainen toimenpide. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että markkinakartoituksen tuominen pakolliseksi osaksi yli 10 miljoonan euron arvoisten hankintojen hankintamenettelyä työryhmämietinnössä esitetyn mukaisesti, on kannatettava. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että markkinakartoitus on keskeinen keino lisätä tarjoustien määrää julkisissa hankinnoissa.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia kannattaa kirjausta, jonka mukaan huolellisella markkinakartoituksella voisi vapautua uudelleenkilpailuttamisen velvoitteesta yhden tarjouksen tilanteessa. Kirjaus tämänhetkisessä muodossaan on kuitenkin tulkinnanvarainen ja sitä olisi hyvä täsmentää.

Lisäksi tässä yhteydessä olisi syytä käyttää myös käsitettä markkinavuoropuhelu, koska markkinakartoitus voi tarkoittaa vain yksisuuntaista tiedon keruuta, mutta hankintojen valmistelussa tärkeämpää on nimenomaan markkinavuoropuhelu.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Tavoite jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi on kannatettava. Parhaimmillaan markkinakartoituksen korostaminen ja hankintasopimuksen jakaminen osiin voivat lisätä tarjoustien määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

Ehdotettu säännös kuitenkin ei ole riittävän selkeä eikä yksiselitteinen ja tulisi kuvata pääsääntö ja sen poikkeukset selkeästi.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Mietinnön 125 § perusteluiden mukaan hankintayksikön velvollisuudesta keskeyttää hankinta yhden tarjouksen saatuaan voitaisiin poiketa tilanteessa, jossa hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Tämä kirjaus jättää huomattavan paljon tulkinnan varaa siihen, mitä pidetään riittävänä markkinoiden kartoituksena.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Valtioneuvoston kanslia kannattaa markkinakartoitusten toteuttamisen vakiinnuttamista osaksi hankintamenettelyä, mutta nyt ehdotettuihin muutoksiin liittyy myös riskejä. Markkinakartoitus on nyt niivottu hankintalain 75 ja 125 §:issä menettelyksi, jolla voidaan poiketa em. kohdissa asetettavista ensisijaisista velvoitteista.

Mietinnön taloudellisten vaikutusten arvioinnin (4.2.1) yhteydessä on todettu, että ”huolellinen markkinoiden kartoittaminen voi lisäksi joillakin aloilla edistää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia päästä sopimuskumppaniksi julkisissa hankinnoissa.” Markkinakartoituksiin ei nykyiselläänkään aina saada mukaan kaikkia niitä tarjoajia, jotka mahdollisesti olisivat kiinnostuneita osallistumaan itse tarjouskilpailuun. Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset eivät aina pysty osallistumaan markkinakartoituksiin, koska ne vaativat yrityksiltä aikaa, taloudellisia resursseja ja myös osaamista. Pienen toimijan ei ole aina kannattavaa tai mahdollista osallistua markkinavuoropuheluun, koska niihin käytettävä aika on pois tulovirtaa tuottavasta toiminnasta. He eivät myöskään aina seuraa aktiivisesti Hilma-ilmoituskanavaa, jotta huomaisivat markkinakartoituksia koskevat ilmoituksia.

On myös olemassa riski, että markkinakartoituksia ei aina tehtäisi huolellisesti, vaan ne toteutetaan puutteellisesti valmistellen tai näennäisesti vain sen takia, jotta hankintaa ei tarvitsi jakaa osiin tai keskeyttää mahdollisen yhden tarjouksen tilanteessa. Tällaisten muodollisten tai näennäisten

”markkinakartoitusten” tekeminen voi pahimmillaan johtaa siihen, että tarjoajat eivät näe näitä panostuk-sensa arvoiksi, ja niiden merkitys itse hankinnan valmisteluun jää vaillinaiseksi.

Markkinakartoituksen toteuttamisen pakollisuus voi lisätä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa silloin, kun hankinta kohdistuu sellaisille markkinoille, joilla toimii vain muutama tarjoaja, tai kyse on säännöllisesti tehtävästä hankinnasta vakiintuneilla markkinoilla. Tällaisessa tilanteessa markkinakartoituksella ei saavuteta hankinnan valmistelun osalta erityistä lisäarvoa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Työryhmän hankintasääntelyn sidosyksikköä koskeva muutosesitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmassa mainittuun kirjaukseen, jonka mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia).

Hankintalain 15 §:ää koskevassa muutosehdotuksessa sidosyksikön vähimmäisomistusosuus on kirjattu 10 prosentin mukaisesti, mutta se on laajennettu koskemaan emoyhtiön lisäksi mahdollisia tytä- ja osakkuusyhtiöitä (”Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytä- ja osakkuusyhtiö.”). Tätä on perusteltu, että sillä on tarkoituksena estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta. VNK:n näkemyksen mukaan tätä lisäystä pidetään epäselvänä ja jopa tarpeettomana. Tällainen lisäedellytys ei sisälly hallitusohjelman kirjaukseen. Se voi johtaa hankaliin tulkintatilanteisiin. Tytäryhtiö jo käsitteenä edellyttää, että emoyhtiöllä on yleensä omistukseen (enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä) perustuva määräysvalta tytäryhtiöstä ja osakkuusyhtiössä omistajayhtiöllä on vähintään viidennes ja enintään puolet omistusyhteisyrityksen osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Näissä tapauksissa ei siis ole vaaraa, että 10 prosentin vähimmäisomistusraja alittuisi.

VNK:n näkemyksen mukaan työryhmän mietinnössä ei ole riittävällä tavalla perusteltu, miten 15 §:n omistusrajaa koskevassa muutoksessa on otettu huomioon hallitusohjelman kirjaus yleisen edun huomioon ottamisesta. Hallitusohjelman mukaan vähimmäisomistusvaatimuksessa huomioidaan yleinen etu ja ”lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.”

Kuten valtiovarainministeriö on mietintöön liittyvässä eriävässä mielipiteessään tuonut esiin, ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksikköjen toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu. VNK yhtyy myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävään mielipiteeseen siinä, että esitetyn mukaiseen omistajusrajoitukseen sisältyy merkittäviä kustannuksia kasvattavia riskejä. Omistusosuusrajoituksen tulisi asettaa poikkeuksia, jotka tietyissä tilanteissa edelleen sallisivat omistusrajausta pienemmätkin omistusosuudet. Näitä tulisi jatkotyössä selvittää.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esityksen mukaan hankintalain 15 §:n 1 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella, joka kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- taikka yhdistysmuotoisena. VM ja useat muut työryhmässä edustettuna olleet organisaatiot ovat jättäneet työryhmämietintöön eriävän mielipiteen. Myös VNK:n käsityksen mukaan esitetty hankintalain muutos sidosyksiköiden asemasta on vaikutukseltaan todella suuri ja siltä osin työryhmän mietinnössä ei ole arvioitu lainmuutoksen vaikutuksia riittävästi.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

Sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat ovat liian lyhyet ja niistä johtuvat palveluiden ja/tai tavaroiden uudelleen kilpailuttamiset tulisivat väistämättä ajoittumaan samoille ajanjaksoille, jolloin niistä aiheutuisi merkittävää häiriötä markkinoiden toimintaan myös niille hankintayksiköille, joita sidosyksikkösäädökset ja niitä koskevat muutokset eivät koske. Hankintojen kasautuminen samalle ajanjaksolle ulkoisista tekijöistä johtuvista syistä vaikuttaa merkittävästi tarjoajien kykyyn vastata tarjouspyyntöihin ja myös toteuttaa saatuja hankintasopimuksia. Lisäksi tällä voi olla merkittävästi hintoja korottava vaikutus. Hankintojen kasautumisella on vaikutusta myös hankintayksiköiden tarvitsemien hankintaosaajien saatavuuteen. Hankinta-alan ammattilaisista on erityisesti pulaa jo nyt ICT-

hankinnoissa ja sidosyksikköhankintoihin liittyvien muutosehdotusten seurauksena mahdollisesti uudelleenkilpailutettavaksi tulee nimenomaan ICT-hankintoja, joihin hankintayksiköiden pitäisi nopealla aikataululla löytää tekijöitä.

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Valtioneuvoston kanslia yhtyy valtiovarainministeriön eriävään mielipiteeseen.

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?

Valtioneuvoston kanslia kannattaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevien muutosten tekemistä hankintalakiin. Valtioneuvoston kanslialla on vastuu varautumiseen, turvallisuuteen ja tilannekuvatointaan liittyvistä tehtävistä ja erityisen tärkeää, että näistä säädetään selvästi hankintalaissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (valtioneuvoston periaatepäätös 2025:1) kuvataan, miten elintärkeille toiminnoille välttämättömät huoltovarmuus, infrastruktuuri, väestön toimintakyky ja palvelut turvataan kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti. Väestön palveluiden turvaamisessa infrastruktuurilla ja tukipalveluilla on merkittävä rooli ja siten muutosesitys hankintalakiin on tarpeellinen.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Valtioneuvoston kanslia kannattaa rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista ja henkilön vakuutuksella vahvistettujen ilmoitusten käyttöönottoa. Muutos ei suoranaisesti vähennä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, koska vakuutukset tulee tarkastaa samalla tavalla kuin rikosrekisteriotteet, mutta se nopeuttaa hankintaprosessien läpivientiä. Tarjoajien kannalta muutos on merkittävämpi ja vähentää heidän hallinnollista taakkaansa ja myös kustannuksia.

Rikosrekisteriotteiden tarkastamisessa paras ratkaisu olisi automatisoida tarkastusprosessi sähköiseksi prosessiksi velvoitteidenhoitoselvitystä vastaavalla tavalla, jolloin hankintayksikkö pystyisi tarkastamaan tiedot muutamalla klikkauksella.

Rikosrekisteriotteiden saatavuutta koskevassa nykytilan kuvauksessa on todettu, että rikosrekisteriotteita ei juurikaan ole saatavilla muista maista, mutta toisaalta kohdassa 5.2.2.4 kerrotaan, että rikosrekisterijärjestelmä on käytössä viidessä muussa EU-maassa. Tässäkin asiassa käy ilmi se, että mietintö on laadittu hyvin kiireellisellä aikataululla ja puutteellisella valmistelulla. Rikosrekisteriotteita on saatavilla monista muistakin EU-maista kuten esimerkiksi Tanskasta ja Sloveniasta.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Muina taloudellisina vaikutuksina on todettu, että hankintojen ilmoittamisella useammalla kielellä voisi olla myönteisiä vaikutuksia pienten ja mikroyritysten tarjouskilpailuihin osallistumiseen ja että se voisi lisätä myös kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tässä on ristiriita nykytilan kuvauksessa (kohta 2.8.1) esitetyn kanssa, koska tarjoajat ovat nimenomaan todenneet, että hankinta-asiakirjojen yksikielisyys ei ole juurikaan estänyt tarjoaa osallistumasta kilpailutukseen.

Hankintayksiköllä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa myös kansallisesta hankinnasta muulla kielellä kuin suomi tai ruotsi, sillä joillakin asiantuntijapalvelu- tai tavarahankintasektoreilla on vain ulkomaisia tarjoajia, jolloin esimerkiksi englanninkielinen tarjouspyyntö tavoittaisi nämä tarjoajat paremmin.

Hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kansallisiin hankintoihin aiheuttaa hankintayksiköille merkittävää hallinnollisen taakan kasvua, kun samanaikaisesti jälki-ilmoituksilla kerättävän tiedon määrä on eForms-uudistuksen myötä kasvanut huomattavasti. Tämä on selkeästi hallitusohjelman vastaista hallinnollisen taakan kasvattamista. Jälki-ilmoitusten automatisointiin tulee kiinnittää huomiota, jotta niiden vaatima työ määrä pysyy kohtuullisena.

Muut huomiot

Hankintalain 75 §:än ehdotettu muutos yhdessä 146 § 2 mom 2 kohdan valituskiellon kumoamisella aiheuttaa sen, että tarjoajat voivat tehdä valituksen markkinaoikeudelle mistä tahansa hankinnasta, jota ei ole jaettu osiin. Hankintayksikön oikeusturvan näkökulmasta muutoksenhakuoikeus tulisi rajata selkeästi myös ajallisesti siten, että muutoksenhaku tulisi tapahtua 14 päivän kuluessa hankintailmoituksen julkaisemisesta.

Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä, että mietintö sisältää useita selkiyttäviä kohtia, kuten esim.

- Mietinnön 88 § 1 momentin muutos selkeyttää alihankkijoita koskevien pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden käyttöä.
- Mietinnön 4 § 1 momentin kohdan 33 määritelmä sekä 92 § lisäykset selkeyttävät nykyisestä voimavarayksiköiden käsitettä sekä voimavarayksiköiden ja ryhmittymien käyttöä tarjouksessa.

Valmistelu edellyttää jatkotyöstöä, jotta tuleva hallituksen esitys hankintalain muuttamiseksi perustuu valtioneuvoston antaman Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) mukaiseen vaikutusarviointiin. Vaikutusten arviointia on tehty liian yleisellä tasolla.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Johtava asiantuntija

Riikka Heikkinen

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/4099/2024-VNK-149

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: