

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö on 15.1.2025 pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi. KKV kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan ja kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin.

KKV pitää esityksen tavoitteita hankintojen tehostamisesta ja hankintojen kilpailullisuuden parantamisesta tärkeinä. KKV kokee, että nämä tavoitteet on huomioitu kiitettävästi työryhmän hallituksen esityksessä.

Esityksen toimet, joilla kilpailua julkisissa hankinnoissa edistetään ovat KKV:n näkemyksen mukaan kannatettavia. Hankintayksiköiden kannustaminen markkinakartoituksen käyttöön kilpailutuksissa parantaa KKV:n näkemyksen mukaan kilpailutusten onnistumista. Myös sääntely koskien hankintojen uusimisesta tilanteissa, joissa tarjouksia saadaan vain yksi, voi ennakkolisesti kannustaa hankintayksiköitä valmistelevaan kilpailutukseen niin, että niihin saadaan mahdollisimman paljon tarjouksia. Esiitetty sidosyksikkösääntely taas osaltaan edesauttaa hillitsemään joitakin julkisissa hankinnoissa havaittuja epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua vääristäviä käytäntöjä. Esiitettyyn sidosyksikkösääntelyyn liittyy kuitenkin haasteita, jotka tuomme esiin lausunrossamme.

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?**

KKV pitää hankintojen valmisteluvaihetta ensiarvioisen tärkeänä hankinnan onnistumisen kannalta. Markkinakartoituksen toteutus tulisi lähtökohtaisesti olla osa huolellista hankintojen valmistelua. On siksi hyvä asia, että hankintayksiköitä kannustetaan käymään tekemään suunnitteluvaiheessa markkinakartoitus.

Hyvin tehty markkinakartoitus voi auttaa hankintayksiköitä esimerkiksi välttämään tarpeettomien kilpailua rajoittavien kriteerien sisällyttämistä tarjouspyyntöön. KKV pitää todennäköisenä, että 75 § ja 125 § koskevien esitysten sitominen markkinakartoituksen tekemiseen lisää hankintayksiköiden halukkuutta toteuttaa markkinavuoropuhelu osana hankinnan valmistelua.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

KKV pitää mahdollisena riskinä, että esityksen 65 §:n muotoilu on liian yleinen, eikä se välttämättä velvoita sellaisten markkinakartoitusten tekoon, jotka olisivat hyödyllisiä hankintojen onnistumisen kannalta. KKV toivookin selvennystä siitä, miten voitaisiin varmistaa, että markkinakartoitukset tehdään hyvin ja että niillä on vaikutusta tarjouspyynnön laatimiseen.

KKV:n mielestä esityksen perusteluissa tulisi kuvata nykyistä tarkemmin se, mitä markkinakartoitus voi pitää sisällään. Markkinakartoituksen osana tulisi esimerkiksi kannustaa selvittämään, onko tarjouspyynnössä jokin kilpailua tarpeettomasti rajoittava ehto.

Perusteluissa tulisi samalla kuitenkin huomioida, että markkinakartoituksen laajuus tulisi suhteuttaa hankinnan kokoon ja hankintayksikön resursseihin.

KKV:n näkemyksen mukaan markkinakartoitus tulisi tehdä ainakin useampivuotisten sopimuskausien jälkeen tai tehtäessä hankinta hankintayksikölle uusilta markkinoilta.

KKV haluaa myös kiinnittää huomiota siihen riskiin, että 75 § ja 125 § pykälien ehdotukset voivat lisätä tarpeettomia suorahankintoja. Näin voi käydä, jos hankintayksiköt ryhtyvät uusien

velvoitteiden takia hyödyntämään suorahankintaperusteita tilanteissa, joissa myös kilpailuttaminen olisi ollut mahdollista.

KKV pitää ensiarvoisen tärkeänä, että hankintojen kehittämisen ja niiden onnistumisen seurannan tueksi luodaan hankintatietovaranto, josta ilmenee mm. eri hankintasopimuksille kohdennetut ostotapahtumat.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Yleisesti KKV katsoo, että sidosyksiköiden epätarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen tulee puuttua etenkin niissä tapauksissa, kun sidosyksikköomistuksia on hankittu hankintalain kiertämistarkoituksissa.

KKV kuitenkin huomauttaa, että sidosyksikköjen omistusosuusrajaus ei välttämättä kaikissa tapauksissa vaikuttaisi kustannuksia laskevasti, koska omistusosuusrajaus voi sulkea pois myös sellaisia sidosyksikköjen käyttötapoja ja -tapauksia, joilla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä. Omistajusrajoituksen vaikutukset riippuvat suuresti siitä, millä tavoin rajoite vaikuttaa omistajien ja sidosyksiköiden käyttäytymiseen. Koska vaikutukset voivat olla erilaisia eri tapauksissa, tulisi KKV:n näkemyksen mukaan omistajusrajoituksen soveltamiseen säätää poikkeuksia niitä tapauksia varten, joissa esitettyä rajaa suuremmasta omistajapohjasta (omistajien määrästä) on selviä kustannushyötyjä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

KKV on tuonut esiin mahdollisia vaikutuksia omassa tutkimuksessaan. Vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä, kuinka sidosyksikköjen omistajat ja sidosyksiköt reagoivat omistusosuusrajoitteeseen. Myös esimerkiksi paikalliset markkinaolosuhteet vaikuttavat siihen, millaiset vaikutukset rajoitteella olisi. KKV on omassa tutkimuksessaan tunnistanut kolme potentiaalista skenaarioita mahdollisille vaikutuksille.

-Omistusosuusvaatimus ei muuta omistajan ja sidosyksikön toimintaa: Jos omistusrakenne jo nykytilassa on esitetyn sääntelyn mukainen, ei toiminta muutu nykyisestä. Sääntely korkeintaan rajoittaa sidosyksiköiden palveluiden tarjoamista nykyistä laajemmalle omistajapohjalle näissä tapauksissa.

-Omistusosuusvaatimuksen seurauksena toiminto palautetaan omistajan omaksi tuotannoksi tai tilalle perustetaan pienempiä sidosyksiköitä. Tästä seuraa se, että osa omistajista joutuu

järjestämään palvelut toisella tavalla, kun nykyistä sidosyksikköä ei voida enää hyödyntää. Vain merkittävimmät omistajat voisivat jatkaa nykyisten sidosyksiköiden hyödyntämistä.

-Sidosyksiköiden tuottama palvelu hankintaan jatkossa markkinoilta. Jos markkinoilla on riittävästi kilpailua, tämä todennäköisesti tehostaa palvelutuotantoa nykytilanteeseen verrattuna.

Edellä kuvattujen skenaarioiden lisäksi voi olla myös mahdollista, että osa sidosyksiköistä siirtyy markkinaehtoisiksi toimijoiksi, jolloin julkiset organisaatiot voivat jatkossakin hankkia palveluita niiltä. Tässä skenaariossa markkinoille siirtyvä sidosyksiköt altistuvat markkinakilpailun tuomalle paineelle, mikä todennäköisesti tehostaisi niiden toimintaa ja voisi tuoda julkiselle organisaatiolle säästöjä.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

Ei lausuttavaa.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

Ei lausuttavaa.

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Ei lausuttavaa.

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

KKV on ottanut kantaa siirtymäaikoihin hankintalakiyöryhmän muistioon jättämässään eriävässä mielipiteessä. KKV katsoo, että riittävä siirtymäaika on kriittinen, jotta erityisesti omistususuusrajaa koskevan sääntelyn mahdollisia kielteisiä kustannusvaikutuksia voitaisiin lieventää.

Lyhyen siirtymäajan seurauksena olisi todennäköisesti tilanne, jossa omistajaorganisaatiot joutuvat toteuttamaan palvelut sellaisin keinoin, jotka ovat lyhyellä aikavälillä mahdollisia. Tämä voi tarkoittaa palvelun tuottamista itse tai pienemmissä sidosyksiköissä kilpailuttamisen sijaan, mikä voi johtaa tehottomuuksiin. Lyhyen siirtymäajan puitteissa ei välttämättä ehditä kilpailuttamaan palveluita, jotka ovat välttämättömiä lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi.

Lyhyen siirtymäajan ongelmista on näyttöä soteuudistuksen yhteydessä tapahtuneesta siirtymästä, jossa hyvinvointialueet joutuivat verrattain lyhyessäkin ajassa tekemään merkittäviä rakenteellisia uudistuksia tukipalvelujen, kuten ICT- tai taloushallintopalveluiden, tuottamiseksi. Kyseisessä tilanteessa hyvinvointialueet valitsivat usein palvelujen tuotantotavaksi sidosyksikön kautta hankitut palvelut.

Omistusosuusvaatimuksen arvioidut hyödyt perustuvat siihen, että hankintayksiköiden aiemmin sidosyksiköiltään hankkimat palvelut korvautuisivat kustannustehokkaammalla markkinaehtoisella tuotannolla. Tämä toteutuu vain, jos sekä hankintayksiköille että markkinoille annetaan riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

KKV pitääkin nykyistä siirtymäaikaehdotusta liian lyhyenä saavuttamaan esitykselle asetetut tavoitteet. Liian lyhyt siirtymäaika nostaisi merkittävästi siirtymästä aiheutuvia kertaluontoisia kustannuksia. KKV:n näkemyksen mukaan siirtymän tulisi sallia nykyisten sopimusten päättymisen sopimusajan loppuun tai siirtymäajan tulisi olla vähintään kaksi ja puoli vuotta lain voimaantulosta.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

Ei lausuttavaa.

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

KKV on ottanut kantaa mahdollisiin poikkeuksiin hankintalakiyöryhmän muistioon jättämässään eriävissä mielipiteessä. KKV on eriävissä mielipiteessä sekä sidosyksiköiden omistusosuusrajausta koskevassa tutkimuksessaan todennut, että jos esitettyä omistusosuusrajaa sovelletaan poikkeuksetta yhtä lailla kaikkiin sidos- ja hankintayksiköihin, on riskinä, että uudistuksella on paikoin kustannuksia kasvattava vaikutus.

KKV on tutkimuksessaan esittänyt, että omistusosuusrajaukseen tulisi asettaa poikkeuksia, jotka tietyissä tilanteissa edelleen sallisivat omistusosuusrajausta pienemmätkin omistusosuudet. Näin mahdollistettaisiin skaalahyötyjä tuottava alueiden välinen yhteistyö sellaisissa palveluissa, jotka julkinen sektori joka tapauksessa tuottaisi itse.

Yksi mahdollinen tapa asettaa poikkeussääntö olisi perustaa se sidosyksikön liikevaihtoon. Liikevaihtoon perustuvan rajan selkein etu olisi, että se sallisi edelleen laajemman omistajapohjan samalla kuitenkin rajoittaen sidosyksikön liiketaloudellista kokoa niin, että omistajille ja sidosyksiköille muodostuisi kannustin hyödyntää markkinoita aina kun mahdollista. Keskeinen

kysymys liikevaihtorajaan liittyen on se, mille tasolle raja tulisi asettaa. Mielekäs liike-vaihtoraja olisi sellainen, että se rajoittaisi liikevaihdoltaan suurimpien ongelmalliseksi havaittujen sidosyksikköjen toimintaa ja kannustaisi myös pienempiä sidosyksiköitä keskittämään oma tuotanto vain niihin palveluihin, joissa markkinoilla ei ole palveluntarjoajia. Raja ei toisaalta saisi olla liian alhainen, jotta toimintaa voitaisiin edelleen harjoittaa mittakaavaltaan kustannustehokkaalla tasolla.

KKV katsoo, että liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen kriteeriin perustuvaa poikkeusmahdollisuutta tulisi edelleen selvittää, sillä kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia asutuskeskusten ulkopuolella.

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?

Ei lausuttavaa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

KKV pitää tärkeänä, että yritykset kilpailevat hankinnoissa samoilla säännöillä ja noudattavat menettelyissään lakia. Hankinnoissa on myös harmaan talouden torjunnan kannalta perustellusti syytä välttää liiketoimia sellaisten sopimuskumppanien kanssa, joiden johtohenkilöillä on rikollista taustaa.

KKV kuitenkin huomauttaa, että nykyinen järjestelmä on paitsi raskas sekä hankintayksikölle että yrityksille, se on myös paikoin tehoton tapa selvittää tarjoajayrityksen ja sen edustajien yhteyttä erityisesti ulkomailla tapahtuvaan rikollisuuteen.

KKV pitää todennäköisenä, että rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskeva ehdotus sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja se voi lisätä kilpailua hankinnoissa, koska yrityksille olisi jatkossa vähemmän vaivalloista osallistua hankintoihin.

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

Ei lausuttavaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

KKV pitää jälki-ilmoittamisen ulottamista myös kansallisiin hankintoihin lähtökohtaisesti hyvänä tavoitteena, joka lisää avoimuutta ja parantaa tiedon saatavuutta.

Uudistuksessa tulisi kuitenkin huomioida, että nykyisillä järjestelmillä tehtynä jälki-ilmoittaminen on hankintayksiköille paikoin raskas prosessi. Jälki-ilmoittaminen tulisi pyrkiä tekemään hankintayksiköille mahdollisimman automaattiseksi, jotta hankintayksiköiden taakka ei lisäännä kohtuuttomasti. Tätä perustelee myös ilmoittamisen määräajan merkittävä tiukentuminen 30 päivään hankintasopimuksen tekemisestä.

Tästä syystä KKV pitää tarpeellisena asettaa kansallista jälki-ilmoittamista koskevalle kirjauksella siirtymäaika, jotta hankintayksiköt ja hankintajärjestelmien toimittajat voisivat kehittää jälki-ilmoittamisen tekotapoja vähemmän työvoimaintensiivisiksi.

KKV pitää lisäksi perusteltuna hankintalain 58 §:n selkeyttämistä siten, että lainkohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista. Velvollisuus sisältyy jo voimassa olevaan lakiin, mutta mietinnön säännöskohtaisten perusteluiden mukaan hankintayksiköt eivät käytännössä ole noudattaneet kyseistä velvoitetta, mikä on vähentänyt suorahankintoihin liittyvää läpinäkyvyyttä. KKV toteaa, että esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi onko jälki-ilmoitusvelvollisuus tarkoitus ulottaa myös kansallisiin suorahankintoihin. Luonnoksessa esitetään 101 §:n 3 momentin täsmentämistä siten, että hankintayksikön tulee julkaista jälki-ilmoitus 11 luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta. Kyseiseen lukuun sisältyy myös suorahankinnat. Kansallisten suorahankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuuden osalta luonnoksessa ei kuitenkaan esitetä vastaavaa suorahankintojen nimenomaista mainitsemista kuin EU-suorahankinnoissa.

Muut huomiot

KKV:n hankintojen valvonnan toimivallan laajentaminen

KKV pitää kannatettavana esityksessä ehdotettua KKV:n markkinaoikeusesitysmahdollisuuden laajentamista kansalliset kynnysarvot ylittäviin rakennusurakoiden suorahankintoihin, jotka on tehty ilman laissa säädettyä perustetta. Muutos parantaa KKV:n mahdollisuuksia toteuttaa tehtäväänsä hankintojen valvojana.

KKV on valvonut julkisia hankintoja vuodesta 2017 lähtien. Laittomat suoramankinnat ovat merkittäviä hankintalain rikkomuksia ja viraston keskeisimpiä valvottavia asioita. KKV voi puuttua lainvastaisiin menettelyihin joko hallinnollisella ohjauksella tai tekemällä esityksen markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi. Voimassa olevan hankintalain 141 §:n mukaan markkinaoikeusesityksen tekeminen on mahdollista EU-kynnysarvot ylittävistä suoramankinnoista sekä kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankintalain liitteessä E tarkoitetuista palveluhankinnoista tai käyttöoikeussopimuksista, jotka on tehty suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Ehdotuksen yleisperusteluissa todetulla tavalla erityisesti rakennusurakoiden korkea EU-kynnysarvo on johtanut siihen, että tietyissä tapauksissa hankinnan merkittävästä arvosta ja lainvastaisuuden ilmeisyydestä huolimatta virastolla ei ole ollut käytettävissään muita keinoja kuin hallinnollinen ohjaus. Viraston käytännön valvontatoiminnassa on tullut vastaan esimerkiksi tilanteita, jossa kilpailuttamatta tehtyjen hankintojen arvo on ollut useita satojatuhansia euroja vuodessa. KKV ei ole kuitenkaan voinut harkita esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, sillä hankinnan arvot ovat ylittäneet ainoastaan kansallisen rakennusurakoita koskevan 150 000 euron kynnysarvon, mutta ovat jääneet alle rakennusurakoiden 5 538 000 euron EU-kynnysarvon. Tällaisissa tapauksissa KKV on voinut puuttua laittomiin suoramankintoihin ainoastaan hallinnollisella ohjauksella. KKV katsoo, että viraston toimivallan laajentaminen ehdotetulla tavalla parantaa KKV:n mahdollisuuksia puuttua tehokkaasti lainvastaisiin suoramankintoihin.

KKV toteaa lisäksi, että se ei voi tehdä esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, jos hankintayksikkö on tehnyt hankinnasta 131 §:ssä tarkoitetun suoramankintaa koskevan ilmoituksen eikä ilmoitus ole ilmeisen puutteellinen tai virheellinen. Hankintayksikkö voi siten halutessaan suoramankintailmoituksen julkaisemalla saavuttaa oikeusvarmuuden suhteellisen nopeasti ja yksinkertaisella tavalla. Ilmoituksen julkaiseminen lisää samalla julkisten hankintojen avoimuutta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan voimassa olevan hankintalain 99 §:n selventämistä vähintään EU-kynnysarvojen suuruudessa hankinnoissa sovellettavien säännösten osalta. Luonnoksen mukaan hankintasopimuksen muuttamista koskevaa hankintalain 136 §:ää sovellettaisiin 11 luvun (kansalliset menettelyt, sosiaali- ja terveystalvet sekä muut erityiset palveluhankinnat) mukaisesti hankintoihin ellei hankintayksikkö ole hankinta-asiakirjoissa toisin ilmoittanut.

KKV toteaa, että hankintasopimuksen muuttamista koskevaa hankintalain 136 §:ää sovelletaan EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sekä kansalliset kynnysarvot ylittäviin mainitun lain liitteen E mukaisesti palveluhankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi KKV esittää, että lakimuutoksen yhteydessä hankintalain 136 §:ää muutettaisiin siten, että lain 136 §:n 1 momenttiin ja 2 momentin 5 kohtaan lisättäisiin maininta kansalliset kynnysarvot ylittävistä rakennusurakoista.

Jääskeläinen Jan
Kilpailu- ja kuluttajavirasto