

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?

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat oikean suuntaisia yleisellä tasolla ja tietyissä hankinnoissa. Kilpailua lisäämällä ja tehokkuutta hakemalla voidaan saavuttaa geneerisissä hankinnoissa kustannussäästöjä ja sitä kautta turvata julkisille toimijoille edellytykset laadukkaiden palveluiden turvaamiseen.

Tietyillä erikoistoimialoilla, joihin vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat, palvelun tarve liittyy erityisosaamiseen sekä kyvykkyyteen tarjota hyvin räätälöityä palvelua ja vakaata sekä ennustettavaa toimintaympäristöä. Suomi on kansainvälisesti pieni markkina-alue ja vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluihin liittyy erityislainsäädäntöä. Varsinkaan vakuutusyhtiömarkkinoille ei uuden toimijan ole kovin helppo tulla ja esimerkiksi kielikysymykset vaikeuttavat ulkomaisten tarjoajien osallistumista tarjouskilpailuihin. Näistä syistä yksittäisissä hankinnoissa ei välttämättä löydy useampaa, kuin yhtä tarjoajaa, aina ei edes sitä yhtä. Mainituilla erityistoimialoilla kilpailun lisääminen ylipäätään ei ole helppoa ilman, että samalla vaikutetaan laajemmin vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden kokonaislainsäädäntöön.

Mikäli kilpailua pyritään lisäämään vain hankintalain sisältöä muuttamalla, saattaa joillakin toimialoilla käydä niin, että hankinnat jäykistyvät ja vaikeutuvat entisestään ja kilpailu tosiasiallisesti vähenee. Vakuutuspalvelut ovat osin lakisääteisiä (esim. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus, liikennevakuutus) ja joka tapauksessa käytännössä välttämättömiä valtaosalle julkisista toimijoista. Myös vakuutusmeklaripalveluja käyttää suuri osa hankintalainsäädännön piiriin kuuluvista yhteisöistä. Vakuutusmeklaripalveluiden ja erityisesti vakuutusten kilpailuttaminen koskettaa siis käytännössä kaikkia julkisyhteisöjä, joten ei ole täysin merkityksetöntä, kuinka suunniteltu lakimuutos vaikuttaa vakuutusten kilpailuttamiseen.

Vahva ohjaaminen markkinakartoitusten tekemiseen on vakuutushankintojen osalta todennäköisesti tarpeetonta, koska markkinoilla toimii tunnetusti vain muutamia vakiintuneita palveluntarjoajia, eikä uusia vakuutusyhtiöitä perusteta kovin helposti. Markkinakartoitus tai –vuoropuhelu voi olla hyödyllinen työkalu hankinnan sisällön määrittelyssä, mutta sen soisi pysyvän vapaaehtoisena ja hankintayksikön vapaassa harkintavallassa. Ajatuksena markkinavuoropuheluiden edistäminen on hyvä.

Erityisesti vakuutushankinnoissa kilpailutuksen uusiminen silloin, kun on saatu vain yksi tarjous, on hankintaa kankeuttava lisätyövaihe, koska toisinaan yhdenkin tarjouksen saaminen voi olla hankintayksikölle merkittävä onnistuminen. Esimerkiksi energiatoimialalla on viime vuosina ollut haasteita löytää yhtään tarjoajaa, joka pystyisi vastaamaan hankintayksiköiden vakuuttamistarpeeseen. Uuden kilpailutuksen toteuttaminen voi täten tuoda hankintayksikölle tai hankinnassa avustavalle konsultille lisää hallinnollista taakkaa, joka lopulta näkyvät kuluina myös hankintayksikölle.

Edellä mainituista syistä esityksellä itsessään ei sellaisenaan saavuteta säästöjä ja kilpailun lisäystä kaikissa hankinnoissa.

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.

Hankintojen huolellinen valmistelu on aina hankintayksikön etu. Hyvällä hankintojen valmistelulla hankintayksikkö voi paitsi edistää tehokasta hankintatoimintaa ja hankintojen säännöllistä kilpailutusta, mutta myös osaltaan varmistaa, että hankittava tuote tai palvelu vastaa parhaalla mahdollisella tavalla hankintayksikön tarpeisiin. Hankintojen valmistelua koskevat ehdotukset yleisesti ovat hyviä periaatteita, mutta mikäli ne lisäävät hankintoihin liittyvää hallinnollista joustamattomuutta, niiden soveltaminen voi käytännössä jäykistää hankintamenettelyä etenkin tiettyjen erityistoimialojen hankinnoissa, joihin muun muassa vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat.

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

Hankintalain kohtia koskevat lausunnot on eroteltu alla olevissa kohdissa.

Hankintalain 65 §. Hankintalain nykyinen kirjaus on sisällöltään lähtökohtaisesti riittävä vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden toimialalla. Pykälä ohjaa vapaaehtoiseen markkinakartoitukseen, joka voidaan toteuttaa hankinnan luonteeseen sopivalla tavalla. Erityistoimialojen, joihin vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat, hankinnoissa yleinen markkinatarjonta voi olla suppea ja

velvoitteiden lisäämisellä markkinakartoitukseen itsessään ei todennäköisesti laajenneta markkinatarjontaa.

Hankintalain 75 §. Hankintojen jakaminen osiin toiminee kilpailua edistävästi geneerisissä tuote- ja palveluhankinnoissa, missä markkinatarjonta on runsasta tai tarjoajat ovat pieniä- tai keskisuuria yrityksiä. Tietyillä erityistoimialoilla, joihin vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat, hankintoja ryhmitellään yleensä hyvin erityisten palvelu- tai tuoteräätälöintien kautta, joita osittain ohjataan muualla lainsäädännössä (esim. Työtapaturmavakuutus ja siihen liittyvät vakuutukset) tai tuotteiden ja palveluiden perusominaisuuksissa. Hankintojen keinotekoinen jakaminen osiin voi johtaa lisääntyvään hallinnolliseen taakkaan perusteltujen syiden osoittamisessa tai niihin liittyvien muutoksenhakujen käsittelyssä. On myös huomioitava, että joissain tilanteissa hankintojen jakaminen osiin saattaa vähentää tarjoajien halukkuutta tarjota kaikkia osa-alueita. Hankinnanvaraisena työkaluna hankintojen jakaminen voi kuitenkin olla hyödyllinen myös vakuutus- ja vakuutusmeklarihankinnoissa, Tärkeää on, että perustelluille syille ei aseteta liian tiukkoja vaatimuksia, jolloin hankintayksikölle jää aidosti mahdollisuus valita tarkoituksenmukaisin laajuus kullekin kilpailutukselle.

Hankintalain 124 §. Informatiivisella kuvauksella siitä, miten hankintayksikkö on toteuttanut hankintojen valmistelun ei todennäköisesti voitaisi muuttaa markkinatilannetta vakuutus- ja vakuutusmeklarihankinnoissa. Hankintakohtaisen kuvauksen vaatimus on yleisesti riittävä jo nyt voimassa olevassa muodossa. Hankintojen valmistelun huomioiminen voisi olla perustellumpaa tuoda vahvemmin esille hankintayksikön omassa dokumentaatioissaan (esimerkiksi hankintaohje), jolloin valmistelun kattavuus tulisi huomioitua EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen lisäksi myös kansallisissa hankinnoissa ja pienhankinnoissa. Mikäli hankintojen valmistelun kuvaus olisi hankintayksiköiden sisäisessä dokumentaatioissa, niin hankintayksikön valmistelusta muodostuisi pysyvämpi toiminto, joka koskisi pitkäjänteisesti kaikkia hankintoja yksittäisten hankintojen sijaan. Hankintojen valmistelun siirtämisellä hankintayksiköiden sisäiseen ohjeistukseen myös tiettyjen hankintayksiköiden riskienhallinta sekä sisäinen ja ulkoinen valvonta voisi paremmin seurata hankintayksikön hankintoihin liittyvää kokonaislinjausta ja puuttua siihen tehokkaammin sisäisten menettelyiden avulla.

Hankintalain 125 §. Mikäli hankintalain 125 § pykälää muutetaan velvoittavaksi uuden tarjouskilpailun osalta, kun tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous, lisää se hallinnollista taakkaa huomattavasti niissä hankinnoissa, joihin on yleisesti vaikea saada tarjouksia. Yleisesti erityistoimialoilla, joihin vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat, suoritetaan säännöllisesti hankintoja, joihin ei valitettavasti saada tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia tai tarjouksia saadaan yksi. Tarjosten vähäinen määrä ei johdu hankintayksikön toiminnasta hankinnan aikana, vaan vähäiseen tarjosten määrään vaikuttaa lähinnä vakuutusmarkkinan sisäinen sääntely, sekä vakuutusyhtiöiden riskivalintalinjaukset. Kilpailuasetelma voi siis olla käänteinen; Sen sijaan, että useampi tarjoaja haluaisi tuottaa palvelua hankintayksikölle ja osallistua tarjouskilpailuun, hankintayksikkö joutuu joustamaan hankintaan liittyvistä tarpeistaan ja neuvottelemaan tarjoajien kanssa, jotta tarjouksia ylipäättään saataisiin. Vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluissa erityisiä haasteita on ollut seuraavien hankintayksiköiden toimialoilla; Energian tuotanto, seurakunnat, kuntien omistamat vuokratalot ja liike- sekä toimitilojen vuokrausta harjoittavat yritykset,

kierrätystoimialan yhtiöt. Yksittäisten vakuutus- tai vakuutusmeklaripalveluiden tuotteiden tai palveluiden hankinnoissa on ollut haasteita seuraavien hankintayksiköiden toimialoilla; Hyvinvointialueet ja toisen asteen oppilaitokset sekä korkeakoulut.

Pidämme siksi erittäin tärkeänä, että velvollisuutta kilpailutuksen uusimiseen ei aseteta, vaikka tarjouskilpailussa olisi saatu vain yksi tarjous. Mikäli tällainen velvoite asetetaan, siitä on voitava poiketa perustelluin syin, erityisen painavia syitä ei tulisi edellyttää.

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

Ei erityistoimialoille, joihin vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat. Esitetyt keinot soveltuvat paremmin niille toimialoille, joilla on runsaasti tarjontaa tai useita vaihtoehtoja.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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

Ei lausuntotarvetta. Asia ei nähdäksemme liity suoraan vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden hankintaan.

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?

Huoltovarmuuden edistäminen on kokonaisuudessaan perusteltu ja ajankohtainen näkökulma julkisissa hankinnoissa. Julkisiin hankintoihin liittyvä huoltovarmuus kytkeytyy vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluissa pääsääntöisesti tietoturvallisuuteen. Vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden tietoturvallisuuden vaatimukset tulevat pääosin toimialojen muista lainsäädännöistä sekä valvonnasta. Yleisesti voidaan todeta, että toimialalla tietoturvallisuus otetaan jo nyt hyvin vakavasti. Tästä syystä huoltovarmuuden ja sen puitteissa tapahtuva tietoturvallisuuden huomiointi yksittäisessä hankinnassa tulee jatkossakin pitää riittävän joustavana. Tietoturvaan liittyvät mahdolliset velvoitteet, joilla tarjoajan tulisi kuvata tietoturvaansa yksityiskohtaisesti yksittäisten hankintojen yhteydessä voivat osaltaan jäykistää hankintamenettelyä.

Hankintalain 64§ osalta voisi olla perusteltua huomioida selkeämmin huoltovarmuuden näkökulma. Tietyt julkiset hankintayksiköt joutuvat ilmaisemaan osana julkisia hankintoja hyvin luottamuksellista riskitietoa toiminnoistaan. Hankintojen yhteydessä ilmastavia luottamuksellisia tietoja voivat olla esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tai ruokahuollon toimintojen osoitteita, yleensä jälleenhankinta-arvoon liittyviä perustuvia vakuutusmääriä sekä kohteiden tekniseen suojaukseen tai valvontaan liittyviä tietoja. Hankintalain kehittämisessä voisi olla hyvä huomioida, ettei hankinnoissa käytetä menettelyitä tai järjestelmiä, joiden kautta hankintoihin liittyviä luottamuksellisia tietoja luovutetaan perusteltavissa olevan tarjoajapiirin ulkopuolelle.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen on perusteltua erityistoimialoilla, joihin esimerkiksi vakuutus- ja vakuutusmeklaripalvelut kuuluvat, joilla toimijoiden nuhteettomuutta selvitetään jo muun viranomaisvalvonnan yhteydessä muun muassa Finanssivalvonnan toimesta.

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

Hankintayksiköiden osalta arvioimme muutoksen vaikutusten olevan verrattain vähäinen tai kohtalainen vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluissa. Tarjoajien osalta hallinnollinen taakka voi olla huomattava, koska rikosrekistereitä selvitetään hankintakohtaisesti ja selvitysvelvollisuus koskee myös ulkomaisia luonnollisia henkilöitä, jotka toimivat muun muassa tarjoajien hallituksissa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen kielivaatimukset eivät ole yleisesti ongelma vakuutus- ja vakuutusmeklaripalveluiden toimialoilla. Palvelua pyritään tuottamaan markkinaehtoisesti asiakkaan tyypillisesti käytetyillä kielillä, joita ovat suomi, ruotsi ja englanti.

Velvoittavat jälki-ilmoitukset myös kansallisen hankintakynnyksen ylittävässä hankinnoissa olisivat hankintojen avoimuutta lisääviä menettelyitä. Jälki-ilmoitusten avulla voidaan seurata markkinaosuusien jakautumista yleisellä tasolla, mutta myös varmistaa, että aloitetuista hankinnoista on saatavissa selkeät lopputulokset.

Muut huomiot

Hankintalain muutoksen suunnittelussa on pyritty edistämään yleisesti kannatettavia hankintojen periaatteita, joissa keskeinen sisältö liittyy kilpailun lisäämiseen. Hankintalainsäädännössä tulisi kuitenkin huomioida paremmin julkisten hankintojen piiriin kuuluvia erityisten palveluiden hankintoja, joissa haasteena voi olla se, että sinänsä kriittisille palveluille ei löydy tarjoajia. Näiden hankintojen kannalta on siis tärkeää, että lainsäädännön muutoksilla ei lisätä menettelyn kankeutta ja että hankintayksiköille jää riittävästi tosiasiallista hankintavaltaa hankinnan toteuttamisen yksityiskohdissa.

Toppi Tapani
Söderberg & Partners Oy