

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?

VTT Oy toteaa esityksen tavoitteiden ja päämäärien olevan kannatettavia. Uudistuksen säästöihin ja kilpailun lisäämiseen liittyvien tavoitteiden toteutuminen on kuitenkin vahvasti riippuvainen uudistuksen pohjalta muodostuvasta tulkinta- ja oikeuskäytännöstä, joten uudistuksen kokonaisvaikutusten arviointi on nykyhetkessä erittäin haastavaa.

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.

Työryhmän mietinnössä painotetaan hankinnan suunnittelun merkitystä onnistuneelle hankinnalle. Työryhmä kannustaa hankinnan suunnittelussa erityisesti markkinakartoituksen toteuttamista niin EU-hankintojen kuin kansallisten hankintojen yhteydessä. Markkinakartoituksen toteuttaminen olisi kuitenkin edelleen vapaaehtoista yli 10 miljoonan euron EU-hankintoja lukuun ottamatta, joiden osalta hankintayksikölle lisättäisiin velvollisuus suorittaa markkinakartoitus tai muu arviointi hankintamenettelyn soveltuvuudesta ja hankintamenettelystä aiheutuvista kustannuksista.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan jättämättä jakamatta osiin olisi sallittua vain erityisistä syistä. Hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankintaa osiin voisi valittaa markkinaoikeuteen. Jakamatta jättäminen olisi perusteltua esimerkiksi hankinnan luonteen, laajuuden tai toteutustavan vuoksi. Muutoksen tavoitteena on ensisijaisesti lisätä kilpailua ja parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin.

VTT Oy korostaa, että hankintojen osiin jakamiseen liittyvässä vaatimuksessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tietynlaisten hankintojen erityispiirteisiin ja niiden tyypillisiin ongelmiin. Esimerkiksi IT-hankinnoissa merkittävienkin hankintakokonaisuuksien osiin jakamisesta voi aiheutua huomattavia päällekkäisiä ja ylimääräisiä kustannuksia hankintayksikölle sekä ongelmia palvelujen toimintavarmuudessa ja saatavuudessa, mikäli hankinnan eri osien toimittajien IT-järjestelmät tai ohjelmistot eivät esimerkiksi ole keskenään yhteensopivia huolellisesti tehdystä markkinakartoituksesta huolimatta. Tietyn hankintakokonaisuuden perusteeton jakaminen osiin voi edellä kuvatuista ongelmista hankintayksiköille aiheutuvien kustannusten lisäksi johtaa myös välillisiin lisäkustannuksiin hankinnan eri osien kilpailuttamisen valmisteluun ja läpivientiin käytettävien henkilöstöresurssien myötä.

Hankinnan kohteen kuvauksen osalta työryhmän mietinnössä esitetään, että hankinnoissa voitaisiin huomioida varautuminen, turvallisuus ja huoltovarmuus nykyistä paremmin. Jatkossa hankintayksikkö voisi asettaa vaatimuksia, kuten palvelun maantieteelliseen sijaintiin liittyviä vaatimuksia, varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi. Muutosehdotuksen tavoitteena on selventää, kuinka huoltovarmuus, häiriönsietokyky ja turvallisuus voidaan ottaa huomioon kaikissa turvallisuuskriittisissä hankinnoissa myös hankintalain ja erityisalojen hankintalain alla, ei ainoastaan puolustus- ja turvallisuushankintalain alla toteutettujen hankintojen yhteydessä.

VTT Oy katsoo hankinnan kuvauksen kohdetta koskevan uudistuksen olevan kannatettava.

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

Työryhmä ehdottaa uudeksi pakolliseksi hankintamenettelyn keskeytysperusteeksi sitä, että avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous, paitsi jos hankintayksikkö on toteuttanut markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin. Lisäksi perusteluissa todetaan, että hankinnan uudelleenkilpailuttamisvelvollisuudesta voitaisiin poiketa erityisen painavasta syystä. Perusteluiden mukaan erityisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hankinnan kohde on niin vaativa tai luonteeltaan tai kooltaan muutoin sellainen, että kyseistä tarjontaa on vain hyvin rajoitetusti.

Mietinnössä ei suoraan oteta kantaa siihen, voisivatko hankintayksikköä velvoittavan muun sääntelyn kilpailuun vaikuttavat veloitteet muodostaa erityisen painavan syyn olla kilpailuttamatta hankintaa uudelleen, jos hankintaan saadaan vain yksi tarjous. Esimerkiksi kestävyysvaatimusten osalta EU:n nettonolla-asetus (2024/1735) velvoittaa hankintayksikköä huomioimaan tiettyjä ympäristökestävyyttä koskevia pakollisia vähimmäisvaatimuksia.

VTT Oy toteaa, että ehdotus on yleisellä tasolla kannatettava, mutta haluaa lisäksi korostaa ehdotukseen sisältyvän poikkeuksen soveltamisalan merkitystä osana lainvalmistelua. Merkittävä

osa VTT Oy:n toiminnasta koostuu kokeellisesta ja soveltavasta tutkimuksesta, joissa käytettävien materiaalien, laitteiden ja muiden tuotteiden saatavuus on usein erittäin rajallista niiden ainutlaatuisen luonteen vuoksi ja kattavankin markkinakartoituksen perusteella kyseisille tuotteille voi olla käytännössä vain yksi tiedossa oleva toimittaja koko Euroopan unionin alueella. Tästä johtuen useissa VTT Oy:n suorittamisessa hankinnoissa markkinakartoituksen pohjalta suoritettava suorahankinta on lähtökohtaisesti ainoa käyttökelpoinen hankintamenetelmä.

Vastaava tilanne on usein käsillä myös tutkimuskäyttöön hankittavien laitteiden osalta. VTT Oy:n tutkimuskäytössään hyödyntämät laitteet ovat niiltä vaadittujen laadullisten ominaisuuksien ja muiden yksityiskohtaisten erityisominaisuuksien vuoksi usein niin ainutlaatuisia, että laitteille on usein markkinakartoituksen perusteella tiedossa vain yksi potentiaalinen toimittaja.

Edellä esitettyyn perustuen VTT Oy korostaakin, että uudelleenkilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamiseen oikeuttavan ”erityisen painavan syyn” soveltamisalan olisi huomioitava hankintayksiköiden suorittamien hankintojen keskinäiset eroavaisuudet ja niiden erityispiirteet mahdollisimman kattavasti. Lisäksi ehdotuksen valmistelussa tulisi ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa kysymykseen siitä, kuinka laajamittaisen markkinakartoituksen suorittamista uudelleenkilpailuttamisvaatimuksesta poikkeaminen hankintayksiköltä edellyttää.

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

Keinot voivat edistää esitettyjen tavoitteiden toteutumista ainakin osittain, mutta esityksen jatkovalmistelussa olisi selkeytettävä uudelleenkilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamisen soveltamisalaa ja vaadittavan markkinakartoituksen laajuutta, jotta lain epäselvyydestä hankintayksiköiden hankintaprosesseille aiheutuvat haitalliset vaikutukset voidaan minimoida.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

VTT Oy:llä ei ole lausuttavaa kyseiseen ehdotukseen liittyen.

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 tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

VTT Oy:llä ei ole lausuttavaa kyseiseen ehdotukseen liittyen.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

Työryhmän ehdotuksen mukaan hankintayksikkö voisi jatkossa hyväksyä pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi ehdokkaan tai tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen siitä, ettei vakuutuksen antajaa rasita mikään pakollinen

poissulkemisperuste. Hankintayksikkö voisi kuitenkin edelleen niin halutessaan edellyttää rikosrekisterilain (770/1993) mukaisen rikosrekisteriotteen.

VTT Oy katsoo, että kyseessä on kannatettava uudistus, joka tehostaa tarjousten käsittelyä ja kilpailutusprosessia erityisesti muualle kuin Suomeen sijoittautuneiden tarjoajien pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämisen osalta. Pakollisia poissulkemisperusteita koskevat Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliset rekisterilainsäädännöt poikkeavat osittain merkittävästikin toisistaan. Kansallisten lainsäädäntöjen eroista johtuen voimassa olevan hankintalain rikosrekisterivaatimus voi aiheuttaa jopa useita viikkoja kestäviä viiveitä hankintaprosessissa, mikäli tietyssä jäsenvaltiossa esimerkiksi Suomen rikosrekisterin kaltaisen tietokannan ylläpito ja varmennettujen tietojen hankintayksiköille toimittaminen eivät ole yksittäisen viranomaisen vastuulla eikä tietopyynnön välittämiseen asianomaiselle viranomaiselle liittyvä menettely ole riittävän selkeä. Kyseiset ongelmat voivat ajoittain vaatia merkittäviäkin itsenäisiä selvityksiä sekä hankintayksiköltä että toisinaan myös työ- ja elinkeinoministeriöltä, mikä johtaa viiveisiin ja tehottomuuteen hankintaprosesseissa.

VTT Oy kannattaa ehdotettua muutosta ja korostaa, että vakuutuksen oikeudelliselle muodolle tai sisällölle ei tulisi asettaa tarpeettoman tiukkoja lainsäädännöllisiä vaatimuksia, jotta uudistuksen tavoitteena olevat, hankintamenettelyn joustavuuden ja tehokkuuden edistämisen tavoitteet toteutuvat myös käytännössä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

-

Tuominen Kalle
Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy