

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 pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä (LVM) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Esityksessä hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tavoitteita julkisten hankintojen tehokkuuden ja kustannussäästöjen lisäämiseksi ja laadukkaiden palveluiden turvaamiseksi kannatettavina. Edelleen LVM kannattaa pyrkimyksiä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi sekä hankintojen vastuullisuus- ja turvallisuusnäkökulmien toteutumisen parantamiseksi.

Koska julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty ja hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan muutettavaksi tulevina vuosina, on ensiarvoisen tärkeää pohtia keinoja hankintojen sujuvoittamiseen ja sääntelyn yksinkertaistamiseen kansallisella tasolla samalla luoden muita rakenteita, joiden kautta voidaan lisätä hankintojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

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.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteita, joilla saavutetaan tehokkuutta ja kustannussäästöä julkisessa palvelutuotannossa. Tämän tavoitteen toteuttaminen edellyttäisi muun muassa tarjousten määrän lisäämistä tarjouskilpailuissa. Hallitusohjelman mukaan hankintoihin liittyvä lainsäädäntö uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratia minimoiden. Lisäksi hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous.

Yhteisenä huolena julkisten hankintojen osalta on jo pidempään ollut saatujen tarjousten vähäisyys. Osaltaan ongelmaan pyritään saamaan ratkaisua sääntelyn keinoin. On tärkeää, että myös mahdollisuuksia velvoittaa sääntelyn keinoin huolellisempaan hankintojen suunnitteluun ja markkinoiden hyödyntämiseen arvioidaan. Keskeistä esitettyjen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta kuitenkin on, että hankintayksiköiden kannustimet ja tavoitteet ohjaavat itsessään laatu-kustannus-tasapainon näkökulmasta optimaalisiin hankintoihin ja sääntelyn ei tulisi tätä estää. Sääntelyn tosiasiallista vaikuttavuutta tulee arvioida suhteessa lisääntyneeseen hallinnolliseen taakkaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa kannustetta markkinakartoituksen nykyistä laajempaan käyttöön hankinnan valmistelussa ja sen sääntelyä koskeviin selkeyttäviin muutoksiin. Muutosten osalta LVM kiinnittää huomiota myös yli 10 miljoonan euron hankintoihin liittyviin erityisvaatimuksiin. Hankintojen valmistelun osalta laadukkaaseen johtamiseen kuuluu ilman pakottavaa sääntelyä markkinoiden huolellinen selvittäminen ja oikean sekä kustannustehokkaan hankintamenettelyn valinta. Näin ollen jatkovalmistelussa tulisi arvioida pakottavan sääntelyn tarpeellisuutta ja vaikutuksia.

Uudelleen kilpailuttamisveloitteen osalta tulisi huomioida sen vaikutukset hallinnolliseen työhön sekä kustannuksiin. On tärkeää, ettei sääntelyllä luoda sellaista, jonka kustannukset ylittävät mahdolliset hyödyt. Uudelleen kilpailutusveloitteen tulisi soveltua sellaisiin hankintoihin, joissa on ilmeistä, että markkinoilla on kilpailua, eikä hankintaa ole toteutettu huolellisesti. LVM pitää hyvänä, että uudelleen kilpailuttamisvelvoite ei koske tilannetta, jossa hankintayksikkö on pyrkinyt huolellisesti etukäteen selvittämään tarjontaa ja valmistelemaan kilpailutusta. Tältä osin tulee kuitenkin varmistua sääntelyn yksiselitteisyydestä.

Nykyisessä hankintasääntelyssä vahvana lähtökohtana on ollut hankintayksiköiden laaja hankintavalta päättää mitä ne ostavat. Tähän liittyy hankintojen reunaehtoien määrittely ja se, että minkälaisissa osissa organisaatio tyydyttää hankintatarpeensa. Tämä on luonnollinen lähtökohta, koska hankintayksiköllä itsellään tulisi olla paras osaaminen omasta hankintatarpeestaan. Jos menettelytapasäännösten kautta hankintayksikkö veloitetaan joustamaan omasta hankintatarpeestaan (velvoittamalla mukauttamaan vaatimuksiaan useamman tarjouksen saamiseksi) on merkittävänä riskinä, että hankintojen elinkaaren aikaiset kustannukset nousevat ja hankittavan palvelun laatu ja sisältö eivät parhaalla tavalla vastaa hankintayksikön tarpeisiin (tai joissain tapauksissa kolmansien osapuolten tarpeisiin tilanteessa jossa hankintayksikkö on esimerkiksi järjestämisvelvollinen tietyn lakisääteisen palvelun osalta). Jos hankintayksiköllä on kannustin, osaaminen ja kyky laadukkaiden hankintojen tekemiseen, hankintayksikkö myös ilman

pakottavaa sääntelyä ottaa huomioon olemassa olevat tai kehittyvät markkinaolosuhteet kustannus-laatu-optimoitujen hankintojen tekemiseksi.

Hankintojen jakaminen osiin on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Tältäkin osin LVM pitää tärkeänä, että hankintayksiköillä säilyy mahdollisuus hankintakohtaisesti arvioida hankinnan tarkoituksenmukainen toteuttamistapa ja laajuus huomioiden markkinoiden avoin ja syrjimätön kohtelu.

Lähtökohtaisesti tarjousten määrän haasteita tulisi kuitenkin pyrkiä ratkomaan muilla keinoin, muun muassa hankintayksiköiden ja tarjoajien vuoropuhelun lisäämisellä ja yhteistyön kasvattamisella ja ohjauskeinoilla. Sääntelyllä saatetaan luoda rakenteita, jotka osaltaan hankaloittavat kilpailutuksiin osallistumista, lisätä hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa sekä osaamisvajetta. Ylipäätään on tärkeää, että kaikissa muutoksissa mahdollisesti saatavat säästöt sekä hyödyt ovat suuremmat kuin siitä syntyvät kustannukset ja, että säännösmuutos ei vaarantaisi julkisen sektorin toimintaa. Pakottavan sääntelyn osalta on tärkeää huomata, että jokainen uusi velvoite lisää muutoksenhakumahdollisuutta. Nykyiselläänkin valituksista ja markkinaoikeuskäsittelyistä on muodostunut ainakin ajoittain tapa ja pullonkaula, joka aiheuttaa entisestään haasteita julkisten hankintojen toteuttamiselle ja osaltaan vähentää tarjoushalukkuutta julkisissa tarjouskilpailuissa. Valitusmahdollisuuden tulisi ulottua sellaisiin hankintaa koskeviin toimiin ja menettelyihin, joilla on tosiasiallista vaikutusta eri toimijoihin, hankinnan lopputulokseen tai markkinoiden toimivuuteen.

Sääntelyn osalta tulisi tunnistaa eri hankintakategorioiden eroja muun muassa niiden erityispiirteet sekä säännönmukaisuus ja toistuvuus huomioiden. Kaikki menettelyt ja tavoitteet eivät kategorisesti sovellu kaikkiin hankintoihin. Hankinnan toteuttamisen osalta on tärkeää, että kaikissa tilanteissa hankintayksikön olisi edelleen mahdollistaa määritellä ja toteuttaa hankintansa parhaaksi katsomallaan tavalla.

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

-

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

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksikkösääntelyyn kohdistuu esityksessä merkittäviä muutoksia, jotka pohjautuvat hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan ”Rajoitetaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla. Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). 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”. Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella

pyritään parantaman julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä. Vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, niiden toiminta saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että esityksen vaikutukset selvitetään tarkasti erityisesti taloudellisten, varautumisen ja toiminnallisten riskien osalta. On todennäköistä, että esitetty vähimmäisomistusprosentin nostaminen vaikuttaisi erittäin merkittävästi erityisesti kuntien ja sidosyksiköiden toimintaan aiheuttaen merkittäviä taloudellisia sekä toiminnallisia haittoja julkiselle sektorille sekä kuntien ja osalle hyvinvointialueiden alueelliselle yhteistyölle muun muassa tieto- ja kyberturvallisuuden tukipalveluiden järjestämiseksi. Muun muassa näiden toimintojen jatkuvuuden turvaaminen on varmistettava sidosyksikkösäätelyssä.

LVM esittää, että jatkovalmistelussa tarkastellaan mahdollisuutta lisätä hankintalakiin vähimmäisomistusosuutta koskevia poikkeuksia, jotka huomioivat muun muassa harvaan asutut alueet ja pienet kunnat sekä kriittiset toiminnot, jotta julkisen talouden kestävyys ei vaarantuisi. Muutoksissa tulee selkeämmin ottaa huomioon hallitusohjelmassa todettu julkinen intressi. Ehdotuksessa ei ole selkeästi otettu kantaa niihin tilanteisiin, joissa sidosyksiköiden toiminta ei väärinä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu.

Hallitusohjelman mukaan kuntia ja hyvinvointialueita ohjataan hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja. Sidosyksikkösäätelyyn esitettyjen muutosten ja yhteishankintojen korostamista koskevan kirjauksen myötä olisi arvioitava yhteishankintayksiköiden roolin vahvistamista osana julkisten hankintojen toteuttamista ja erityisesti yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimintojen ja tukipalveluiden turvaamista. On ilmeistä, ettei etenkin pienillä hankintayksiköillä ole riittävää hankintaosaamista ja resursseja, joka voi vaarantaa yhteiskunnan toimivuutta esitettyjen muutosten myötä.

Lausuntoon on kuultu erityisesti sidosyksikköhankintasäätelyyn esitettyjen muutosten osalta valtion kyberturvallisuusjohtajan toimiston näkemyksiä.

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?

Hankintojen turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevan ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on vahvistaa hankintalakiin siten, että siinä huomioidaan nykyistä paremmin hankintayksiköiden varautuminen erilaisiin yhteiskunnan kriisitilanteisiin. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevalla muutoksella halutaan korostaa ja vahvistaa eri näkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana.

Muun muassa hankintalain 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa selvennettäisiin sitä, että hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan koko elinkaaren ajan.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää kannatettavana, että hankintalakiin lisätään mainintoja ja selkeyttäviä kirjauksia huoltovarmuuden ja turvallisuuden huomioimisesta julkisissa hankinnoissa. Tärkeätä on korostaa myös sitä, että mikä tehtävillä muutoksilla muuttuu suhteessa nykytilaan. Huoltovarmuuden osalta olisi hyvä arvioida myös hankintasääntelyn soveltamisalapoikkeuksien soveltuvuutta, toisin sanoen mahdollistaako riittävä huoltovarmuusperuste kilpailuttamisesta poikkeamisen, eli suora hankinnan tekemisen.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta tarkastamisesta luopuminen on kannatettava muutos, mutta sen osalta on tärkeää, että hankintayksiköillä säilyy mahdollisuus missä vaiheessa tahansa otteiden tarkastamiseen ja tarjoajilla velvoite tietojen toimittamiseen.

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

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen ilmoittamiseen esitettyjen muutosten osalta liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa velvoitetta suoraan hankintojen jälki-ilmoittamisen ja sitä kautta avoimuuden lisäämiseksi. Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen kansallisiin hankintoihin on sinänsä kannatettava ajatus, mutta sen osalta on huomattava hallinnollisen taakan lisääntyminen. On tärkeää, että EU-kynnysarvot alittavien hankintojen osalta sääntely säilyy kevyempänä ja joustavampana.

Muut huomiot

Esitettävillä muutoksella lisättäisiin myös hankintayksikön selvittämisvelvollisuutta pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta sekä ehdotetaan tiettyjä selkeyttäviä muutoksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden poissulkemisperusteisiin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisena ja kannatettavina.

Rantala Olli-Pekka
Liikenne- ja viestintäministeriö

Luukka Konsta
Liikenne- ja viestintäministeriö