

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?

-

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.

Yleisellä tasolla uudistukset vaikuttavat pääosin epäkäytännöllisiltä luoden lähinnä hankintayksikölle lisäkustannuksia aiheuttavia keinotekoisia esteitä ja toimintamalleja toteuttaa varsinainen hankinta ilman, että tavoiteltua kustannussäästöä tai lisääntyvää kilpailutusta voidaan perustellusti katsoa voitavan aikaansaada.

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

Vallitseva hankintalainsäädäntö korostaa jo mahdollisuutta markkinakartoituksen tekoon. Tästä näkökulmasta 65 § uudistus ei tuone hankinnan valmisteluun erityistä uutta näkökulmaa ottaen huomioon, että varsinaista pakollista menettelytapaa toteuttaa markkinakartoitus ei ole säädetty sen paremmin vallitsevassa kuin uudistettavassa säädöksessä. Molemmissa tapauksissa markkinakartoituksen toteutustapa on vapaamuotoinen, kunhan huomioidaan tietyt yleiset periaatteet kuten syrjimättömyyden periaatteet. Ottaen huomioon hankintayksiköiden tarvitsema palvelu- ja tavarasegmenttien moninainen laajuus, ei myöskään ole tarkoituksenmukaista edes yrittää muodostaa pakollista markkinakartoitusmenettelyä, jolloin markkinakartoituksen toteutustavan pitäminen vapaamuotoisena on edelleen tarpeen.

Ehdotus on kuitenkin liittämässä markkinakartoituksen tekoon mm. hankintamenettelyn keskeytyksen osalta erityisiä oikeudellisia vaikutuksia. Yhden tarjouksen tilanteessa hankintaa ei ehdotuksen mukaan tarvitse keskeyttää mm, jos markkinakartoitus on suoritettu 65 §:n mukaisesti. Keskeytyssäädöksen tarpeellisuus osoittautuu varsin kyseenalaiseksi yhden tarjouksen tilanteessa ottaen huomioon, että todennäköisesti jonkin asteinen, siis vapaamuotoinen markkinoiden, tuotteiden ja palveluiden nykytilan kartoitus on kuitenkin toteutettu hankintayksikön valmistellessa kilpailutusta vanhan sopimuskauden päättyessä. Säädöksen soveltamisala todellisuudessa jää siten varsin epätarkaksi, epäselväksi eikä palvele lainsäädännön selkeytysvaatimusta.

Kategorinen, kaikille hankintayksiköille asetettu velvoite kilpailuttaa hankinta uudelleen yhden tarjouksen tilanteessa on keinotekoinen ja epäkäytännöllinen eikä palvele toisaalta hankintayksiköiden välttämättömien tarpeiden huomioimista eikä ole perusteita olettaa sen lisäävän kilpailutusta. Jos virallisen kilpailutusmenettelyn kautta toteutetussa kilpailutuksessa on tullut vain yksi tarjous, ei ole mitään konkreettisia perusteita olettaa, että sama uudelleen kilpailutettaessa saataisiin useampi tarjous.

Korkeakoulusektori poikkeaa monelta osin muista hankintayksiköistä. Esimerkiksi kunnat toteuttavat lainsäädännössä asetettuja palvelutoimintoja ja kilpailuttavat palveluita tai tavarahankintojaan siten, että ratkaisu palvelisi mahdollisimman hyvin laajaa käyttäjäkuntaa. Tämä huomioiden toimittajakenttä on myös laajempi kuin esimerkiksi korkeakoulusektorilla. Korkeakoulujen perustehtävä yliopistolainsäädännönkin mukaan on mm. korkeatasoinen huippututkimus. Korkeakoulujen tutkimukseen tähtäävien laitteiden tai palveluiden hankinnat usein kohdistuvat ratkaisuihin, joissa korostuu uudet, tulevaisuuteen tähtäävät innovatiiviset, uudet ratkaisut ja sen mukaiset vaatimukset. Tästä näkökulmasta etenkin huipputekniset laitteiden markkinat voivat olla varsin kapeat. Korkeakoulut kilpailevat globaalisti tutkimusmarkkinoilla ja pyrkivät saamaan välineistön, mikä mahdollistaa uutta, innovatiivista tutkimusta. Markkinat ovat vakiintuneesti ko. sektoreilla usein kapeat, koska huippututkimus ei usein perustu massatuotelaitemarkkinoille. Korkeakouluilla tulee pitää vapaa valita tutkimuskohteidensa kohdennus. Korkeakoulujen tulee edelleen saada asettaa näin ollen hankittavalle laitteille ja palveluille korkeat ja tinkimättömät, sen asettamiin tutkimustavoitteiden täyttämiseen tähtäävät vaatimukset ja ilman, että näistä vaatimuksista jouduttaisiin tinkimään vain sen vuoksi, että riskinä on saada yksi tarjous. Jotta tutkimuskohteiden valintavapaus voi toimia myös konkreettisesti, edellyttää se, ettei keinotekoisesti aseteta lainsäädännöllisiä esteitä hankkia välineistöä tai palvelua, jossa markkinat ovat kapeat ja jossa voidaan joutua yhden tarjouksen tilanteeseen. Hankintalainsäädäntöä uudistamalla ehdotetulla tavalla ei tule ohjata korkeakouluja toteuttamaan hankintoja alentamalla hankinnan vähimmäisvaatimuksia, jotka eivät palvelisi sen määrittämiä korkeita tutkimustarpeita. Uudelleen kilpailuttamisvelvoite pääsääntönä on siten erittäin epäkäytännöllinen eikä sillä voida olettaa olevan kilpailua lisäävää vaikutusta. Velvoite todennäköisesti vain lisää byrokratiaa, hankinnan toteutuksen hankintayksikölle aiheutuvia kustannuksia ja viivästyttää hankinnan toteutusta. Lisäksi ehdotus johtaisi ennemminkin suorahankintailmoitusten määrän lisääntymiseen potentiaalisen yhden toimittajan tilanteessa sen sijaan, että varmuuden vuoksi päätetään testata markkinat julkaisemalla normaali hankintalain mukainen avoin kilpailutus ja ottaa riskiä siitä, että saadaan vain yksi tarjous.

Korkeakoulujen rahoitus ja sitä kautta monet hankinnat perustuvat entistä enemmän myös täydentävään rahoitukseen. Täydentävään rahoitukseen liittyy käytännössä aina aikamääreet, jonka kuluessa hankinta on toteutettava. Rahoittajasta riippuen rahoitus on käytettävä usein tavalla, joka ei mahdollista useaa hankintalain mukaista kilpailuttamiskierrosta. Pakollinen uudelleen kilpailutusvelvoite lisää siten riskiä, että hankintaa ei voida toteuttaa lainkaan rahoitusehtojen puitteissa. Uudelleenkilpailuttamisvelvoitetta ei siten tulisi säätää lainkaan tai säädökseen tulisi vaihtoehtoisesti liittää selkeä poikkeus siitä, ettei määräys koske esim. tutkimustoimintaan tähtäviä laitteita tai palveluja.

Hankintalain 75 § ei tule muuttua ehdotetulla tavalla. Se, missä kokonaisuudessa hankinta toteutetaan on vallitsevassa lainsäädännössä jätetty hankintayksikön harkintavaltaan eikä osiin jakamista tai jättämistä ole voitu käyttää valitusperusteena. Suomenkin kansallinen lainsäädäntö perustuu direktiivin. Direktiiviä valmisteltaessa päätettiin käytännöllisistä syistä ottaa nimenomaan se kanta, ettei osiin jakamattomuutta tule pakolla säätää osaksi kansallista lainsäädäntöä ja kukin valtio sai itse määritellä, voiko osiin jakamista käyttää valitusperusteena vai ei. Käytännössä vallitsevana kantana on ollut EU valtioissa se, ettei osiin jakamista voida käyttää valitusperusteena. Hankintayksiköt kykenevät itse päättämään mm. omien hallintorakenteiden, olemassa olevien muiden ratkaisumallien johdosta sen, missä kokonaisuudessa hankinta on järkevää sen kannalta kilpailuttaa ja vastaavasti, jaetaanko se osiin ja millaisiin osiin. Markkinoilla ei tätä tietoa voi olla. Valitusmahdollisuuden avaaminen tähän johtaa todennäköisesti turhien valitusten lisääntymiseen, koska pelkkä väitemahdollisuus siitä, ettei hankintaa ole jaettu osiin riittävällä tavalla, on omiaan lisäämään kilpailutukseen osallistuneiden, hävinneiden tarjoajien halukkuutta saada muutettua näille epäedullinen ratkaisu ja uudelleen kilpailutuksen alle. Koska osiin jakaminen ja sen riittävyys voidaan aina ns. riitauttaa, on vaarana luoda loputon väitemahdollisuus uusine uudelleen kilpailuttamisineen, koska loppujen lopuksi ainoa taho, jolla on edellytykset arvioida sopivan kokonaisuuden järkevyyttä ja mielekkyyttä, on hankintayksikkö itse.

Olemassa olevaa 75 §:ää ei siten tule muuttua ehdotetulla tavalla, vaan osiin jakaminen ja sen mahdollisuus tulee säilyttää hankintayksiköllä ilman, että ko. ratkaisu voi joutua valituksen kohteeksi. Pakollinen pilkkominen muutoinkaan ei edistä hankintojen kustannustehokasta ratkaisua, johtaisi kokonaisuuden pirstoutumiseen usein vaikeasti hallittaviin, epäloogisiin osakokonaisuuksiin ja kustannusten nousuun.

Osiin jakamisen valitusmahdollisuus ei tuo mitään uskottavaa, konkreettista hyötyä kenellekään menettelyyn osallistuneista.

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

Edellä kuvatuin perusteiden eivät ole.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Säädös on keinotekoinen ja epätarkoituksenmukainen. Säädös tulisi johtamaan hankintojen pilkkoutumiseen epätarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin. Säädös johtaisi siihen, että monet pienemmät hankintayksiköt menettäisivät mahdollisuuden hyödyntää eri alojen erityisosaamista osassa hankinnoissa, koska jatkossa sidosryhmät pakotettaisiin keinotekoisesti pilkkomaan sidosyksiköt enintään 10 osakkaan kokonaisuudeksi, jolloin vastaavasti hankinnan kokonaisvolyyymihyödyt menetetään verrattuna nykytilanteeseen. Toteutus johtaisi laadullisesti heikompien palveluiden ja tuotteiden saamiseen ja lisääntyviin hankintayksiköiden hallinnollisiin hankintamenettelykustannuksiin. Ehdotetun ratkaisun johdosta pilkkottavat sidosyksiköt joutuisivat kukin luomaan oman, erillisen hankintaorganisaatio-osaajahallinnon sen sijaan, että kyettäisiin vastaavaan vähemmin resurssein kuten nykyisessä järjestelmässä, jossa osakkuusmääriä ei ole rajattu.

Ehdotuksessa ei riittävästi huomioida sitä, että hankintalainsäädäntö on käytännössä menettelytapaa koskeva lainsäädäntö, joka määrää hankinnoissa noudatettavan menettelyn oletuksin, että menettelyä seuraamalla voidaan saavuttaa tietyt yleisen tason EU-oikeuden periaatteet mm. kilpailutusolosuhteiden hyödyntämisestä ja tasavertaisuuden ja syrjimättömyyden huomioimisesta. Hankintalainsäädännön tarkoituksena on siten ohjata ennemminkin menettelyä kuin sitä, mitä kukin hankintayksikkö voi tehdä omalla toimintasektorillaan. Tätä taustaa vasten kategorinen, kaikkiin hankintayksikköihin samalla tavalla sovellettavaksi ehdotettu sidosyksikköryhmän omistuspuhjan muutosvaatimuksen mukaan ottaminen uudistettuun hankintalakiin vaikuttaa epäkäytännölliseltä tavalta ohjata taustoiltaan ja toiminnoiltaan varsin erilaisten hankintayksiköiden mahdollisuuksia ja oikeutusta toteuttaa hankintojaan tarkoitustaan vastaavalla tavalla. Esimerkiksi kuntaverkosto toimii erilaisin tavoittein, toiminnoin kuin korkeakoulut. Jos uudistuksen tavoitteena ja toiveena on hallinnoida ja kontrolloida sitä, missä määrin kuntaverkosto sidosyksikköjensä kautta hankintojaan toteuttaa, tulisi ratkaisumalli toteuttaa muun kuin menettelytapalainsäädännön eli hankintalain kautta. Jos kuntien mahdollisuutta hyödyntää sidosyksikköjä halutaan rajoittaa, tulisi se toteuttaa kuntien toimintaa säätelevän lainsäädännön kuten kuntalain muutosten kautta, ei hankintalain kautta. Vastaavasti, jos korkeakoulujen mahdollisuutta hyödyntää sidosyksikköjä halutaan rajoittaa, tulisi se toteuttaa korkeakoulujen toimintaa säätelevän lainsäädännön kuten yliopistolain ja ammattikorkeakoulujen toiminnasta säätävien lakien kautta. Hankintalain mukaiseen hankintayksikkö käsitteeseen kuuluu kaikki, julkista rahaa tietyllä tavalla käyttävät tahot. Nämä tahot ovat rakenteeltaan, lähtökohdiltaan, velvoitteiltaan ja oikeuksiltaan varsin erilaiset eikä voida ajatella sidosyksikön nyt ehdotetun omistussuusrajoituksen soveltuvan automaattisesti kaikkiin käytännöllisesti. Ehdotuksessa ei ole riittävästi huomioitu sitä, että sidosyksiköt itsessään ovat pääsääntöisesti hankintayksikköjä, jolloin palvelu tai tuote tai jokin sen osa kuitenkin tulee hankintalainsäädännön soveltamisen ja siten kilpailutuksen kohteeksi tilanteissa, joissa sidosyksikkö hankki sen omistajilleen muualta. Mitä isompi omistuspuhja on, sitä todennäköisempää on, että pienempiin sidosyksiköihin ajaminen jättäisi osan palvelu- ja tavarahankinnoista hankintalain soveltamisen ulkopuolelle, koska mitä useampi osakas on mukana sidosyksikön taustalla, sitä suurempi volyymi tulee muodostamaan ns. hankintakokonaisuuden, mikä hankintalainsäädännön mukaan määrittää sen, mistä lähtökohdista ennakoitu arvo lasketaan.

Tämän johdosta sidosyksikköomistussuuden rajoitus enintään 10 %:iin saa merkitystä lähinnä vain niissä tilanteissa, joissa sidosyksikkö itse tuottaa osakkaiden tarvitseman palvelun, tavaran tai urakan. Hankintalain muutoksella vaikuttaa siten olevan tarkoitus puuttua lähinnä kunkin hankintayksikön tapaan järjestää jokin hankinta tai sen osa sidosyksikön kautta sen omana työnä. Sääntely tältä osin olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista tehdä muun kuin menettelytapalainsäädännön kautta kunkin hankintayksikön toimintaa säätelevän oman erikoislainsäädännön (esim. kuntalaki, yliopistolaki jne) kautta, jossa organisaatiosektorikohtaisesti voidaan arvioida se, mitä voidaan tehdä oman sidosyksikön kautta ja missä määrin.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vaatus johtaisi yliopistojen osalta mm. Certia Oy:n ja CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n toimintojen ja osakkuuspohjien merkittäviin uudelleen järjestelyihin, koska ehdotettu kategorinen 10 %:n sääntö ei huomioi korkeakoulujen lukumäärää.

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

ks. edeltävä vastaus

- **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?**

Muutoksesta ei ole saatavilla hyötyjä. Muutos aiheuttaisi hallinnollista lisätaakkaa ja hallinnollisia lisäkustannuksia.

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?

Yliopistot toimivat tutkimuksellisin tavoittein ja siten poikkeavat merkittävästi monesta muusta hankintayksiköstä. Etenkin monet ohjelmistoratkaisut on kehitetty palvelemaan vain yliopistojen toimintoja, jolloin tehokkaan ja toimivan ratkaisun on voinut järkevästi saavuttaa toteuttamalla hankinta yliopistojen kesken sidosyksikköratkaisun kautta yliopistojen ja korkeakoulujen muodostaessa sidosyksikköjen omistus pohjan. Tästä on esimerkkinä Certia Oy ja CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy, joiden kautta korkeakoulut hankkivat ratkaisuja, joita vain korkeakoulut tarvitsevat. Jos sidosyksikkösäädös muutetaan ehdotetulla tavalla mahdollistamaan enintään 10 osakkaan omistus pohja, tulisi säätää poikkeus, jonka mukaan ehdotusta ei sovelleta korkeakoulujen osalta. Toisena vaihtoehtona on pienentää vaadittavan omistusosuuden määrä sellaiseksi, ettei jo toteutettuja ratkaisuja yliopistosektorilla jouduta purkamaan.

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?

-

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?**

Jos rikosotteiden selvittämisvaatimuksesta voidaan kansallisesti poiketa, on otteiden vaatimuksen luopuminen kannatettavaa. Käytännössä rikosrekisteriotteita on saatavilla eri maista vain rajoitetusti. Merkittävä osa todentaa vaatimuksen pelkällä omalla vakuutuksella, koska ko. maassa ei välttämättä ole käytössä Suomea vastaavaa rikosrekisteriotteen saamismahdollisuutta. Nykyinen vaatimus asettaa eri maiden toimijat käytännössä eriarvoiseen asemaan. Otteiden hankkimisaika myös vaihtelee merkittävästi maittain. Toisinaan tulee vastaan tilanne, jossa hankintasopimuksen allekirjoittaminen ja sopimuskauden aloitus jää odottamaan enää rikosrekisteriotteita. Otteiden vaatiminen siten viivästyttää hankintaa. Otteiden vaatiminen kohdentuu muutenkin vain EU-laajuisiin tai liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin, joten otteet ovat käytössä vain osassa hankinnoissa. Tarkastettaessa rikosrekisteriotteita ei käytännössä ole tullut vastaan yhtään tilannetta, jossa ote olisi muodostanut hankinnalle esteen ja poissuljentaperusteen. Pakollisen rikosrekisteriotteen vaatimusvelvollisuuden poistaminen olisi siten suotavaa ja vähentäisi osaltaan hankintayksikön hallinnollista taakkaa ja vähentäisi riskiä hankinnan viivästyminen.

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

-

Sutinen Susanna
Turun yliopisto