

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?

Mietinnössä esitetyillä muutoksilla voitaneen edistää kilpailun lisäämistä julkisissa hankinnoissa. Kilpailun lisääntymisen myötä mahdollisesti syntyvät säästöt hankintojen hinnoissa saattavat kuitenkin jäädä pienemmiksi kuin julkisen hankintatoimen hallinnollisten kustannusten kasvu. Säästöjen sijaan sääntely saattaa johtaa yhteiskustannusten kasvuun, kun huomioidaan sekä julkisten hankintojen toteuttamisen hallinnollisten kustannusten kasvu ja hankintahintojen mahdollinen lasku. Myös ehdotetut lyhyet siirtymäajat johtaisivat hallinnollisten kustannusten kasvuun.

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?**

Tarjouskilpailun uusimispakko hankintalain 125 §:ssä yhden tarjouksen tapauksessa lisäksi hallinnollista taakkaa, varsinkin aloilla, joilla on erikoisosaamisesta johtuvista syistä niukasti tarjontaa. Kilpailutuksen uusimispakon välttäminen tekemällä markkinakartoitus tai pilkkomalla hankinta ovat tervetulleita, mutta parempi olisi, jos kilpailutuspakkoa ei asetettaisi vaan markkinakartoituksen ja hankintojen pilkkomisen käyttöä pyrittäisiin lisäämään muilla keinoilla. Hankintalain 125 §:n ehdotus kannustaa ainoaa tarjoajaa nostamaan toisella tarjouskierroksella tarjouksensa hintaa. Ehdotus voi johtaa siis hallinnollisten kustannusten kasvun lisäksi myös

hankinnan kustannuksen kasvuun. Tehokkaampana kustannusten hallintakeinona pitäisimme sitä, että annettaisiin lakiteitse Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiempaa paremmat keinot markkinoiden liiallisen keskittymisen hallintaan.

- **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?

Tavoitetta kilpailun edistämisestä sidosyksikköhankintojen edellytyksiä kiristämällä voidaan yleisesti pitää kannatettavana. Nyt esitetystä muodosta vähimmäisomistusosuus johtaisi kuitenkin todennäköisesti siihen, ettei suurinta osaa valtion sidosyksikköhankinnoista voitaisi jatkossa enää toteuttaa riippumatta esimerkiksi siitä, toimiiko sidosyksikkö kilpailluilla markkinoilla vai ei tai hoitaako se julkista hallintotehtävää vai ei.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Hankintalain 15 §:ään ehdotetun muutoksen sanamuodon perusteella vaikuttaisi siltä, että työryhmä ehdottaa, ettei valtion kuuluva hankintayksikkö kuten esimerkiksi Syke voisi jatkossa tehdä sidosyksikköhankintoja yhtiöltä, jos valtion hankintayksikkö yksin ei omista vähintään 10 %:a yhtiöstä. Lisäksi 10 %:n omistusta vaadittaisiin sidosyksikköyhtiön emoyhtiöstä sekä tytär- ja osakkuusyhtiöistä. Vähimmäisomistusosuusvaatimuksen asettaminen hankintayksikkökohtaisesti sen sijaan, että valtion omistuksia tarkasteltaisiin kokonaisuutena, johtaa kuitenkin siihen, ettei suurinta osaa nykyisistä valtion sidosyksikköhankinnoista voitaisi jatkossa enää toteuttaa. Ehdotus johtaisi siihen, ettei Syke voisi jatkossa ollenkaan tehdä sidosyksikköhankintoja. Sykellä ei olisi taloudellista mahdollisuutta hankkia yksin yli 10 %:n omistusosuutta valtion nykyään omistamista sidosyksiköistä ja kaikista niiden konserniin kuuluvista yhtiöistä.

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

Syke on valtion tutkimuslaitos ja se tekee sidosyksikköhankintoja valtion omistamilta yhtiöiltä. Syke on tehnyt sidosyksikköhankintoja ainakin CSC:ltä, HAUSilta ja Motivalta. CSC:n osalta hankintojen tekoa voitaneen jatkaa nyt lausunnolla olevan erityislakiluonnoksen myötä, jos se hyväksytään lausunnolla olevassa muodossa. Motiva muodostuu kahdesta yhtiöstä: kaupallisesti toimivasta Motiva Services Oy:stä ja ei-kaupallisesta Motiva Oy:stä. Mietinnön 15 §:n kirjaus emoyhtiön ja sen tytär- ja osakkuusyhtiön huomioimisesta 10 %:n laskennassa johtaisi siihen, että Syken tulisi ostaa 10 % kummastakin Motiva-yhtiöstä, myös kaupallisesta, jotta Syke voisi jatkossa tehdä Motivalta sidosyksikköhankintoja. Tätä ei liene kirjauksella tarkoitettu. Kirjauksen tarkoituksena on perusteluluonnoksen perusteella haettu sitä, ettei 10 %:n sääntöä voisi keinotekoisesti kiertää, mutta tämä olisi syytä kuvata pykälässä eri tavalla.

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

Syke ei omista valtion sidosyksikköjä.

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

Ehdotetuista 15 §:n muutoksista ei olisi Sykelle taloudellisia tai muitakaan hyötyjä. Ennemmin muutokset johtaisivat Sykessä taloudelliseen haittaan ja hallinnollisen taakan kasvuun.

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

-

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

Motivan, HAUSin, (CSC:n) ja muiden mahdollisten valtion sidosyksikköjen kanssa tehdyt lukuisat sopimukset olisi käytävä Sykessä läpi. Osa sopimuksista olisi ehdotettujen tiukkojen siirtymäaikojan vuoksi tarpeen pyrkiä irtisanomaan tai purkamaan. Tämä ei välttämättä ole mahdollista solmittujen sopimusten puitteissa. Riskinä on, että Syke joko rikkoisi solmimiaan sopimuksia tai muutettua hankintalakia.

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

Syke kannattaa ainakin VM:n, KKV:n ja YM:n eriävissä mielipiteissä esitettyjä poikkeuksia omistusosuusvaatimukseen. Lisäksi 15 §:ssä tulisi selkeyttää, että valtion osalta omistusosuutta koskeva vaatimus tulisi koskea kaikkia valtion hankintayksikköjä yhteisesti eikä jokaista valtion hankintayksikköä erikseen. Julkisia hallintotehtäviä hoitamaan perustetut yritykset eivät aina toimi kilpailluilla markkinoilla. Omistusosuusvaatimuksen asettaminen kullekin valtion hankintayksikölle julkista hallintotehtävää hoitavien yhtiöiden osalta voi aiheuttaa merkittäviä ongelmia monelle valtion hankintayksikölle. Vähintään 10 %:n omistusosuuden voisi myös omistaa korkeintaan 10 hankintayksikköä. Ehdotus siitä, että omistus pitäisi olla konsernin kaikista yhtiöistä, johtaisi myös siihen, ettei asiaa voisi ratkaista jakamalla valtion nykyiset sidosyksiköt useampaan yhtiöön.

Ehdotuksia sidosyksikköjä koskevan 15 §:n muutoksiksi:

1. Asetetaan selkeästi 10 %:n omistusosuusvaatimus yhteisesti valtion toimijoille;
2. Selkeytetään, että 10 %:n omistusosuutta vaaditaan konsernin kaikissa yhtiöissä vain, jos yhtiöjärjestelyjä on tehty tarkoituksessa kiertää 10 %:n omistusosuusvaatimusta. Mietinnön 15 §:n perustelujen perusteella ei näytä olevan tarkoituksena, että viranomaisten tulisi ostaa 10 % kaikista konserniin kuuluvista yhtiöistä vaan se ettei säännöstä kierrettäisi keinotekoisin järjestelyin.

3. Säädetään poikkeus 10 %:n omistusosuudesta hallitusohjelman mukaisesti niin, ettei omistusosuutta ole tarpeen täyttää, jos hankinta ei vääristä kilpailua ja hankinta on tarpeen tehdä tietyltä sidosyksiköltä, huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielellisten oikeuksien tai muun vastaavan painavan julkisen intressin vuoksi. Hallituksen esityksen perusteluissa voitaisiin antaa tarkempia esimerkkejä siitä, missä tilanteissa painavan julkisen intressin voitaisiin katsoa olevan käsillä.

Muotoiluehdotus, jolla voitaisiin huomioida yllä esitetyt kolme ehdotusta:

15 §:n 1 mom. ”Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Edellytyksenä on myös, että hankintayksikön tai valtio-oikeushenkilöön kuuluvan organisaation toimiessa hankintayksikkönä, valtion omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt, jos konsernissa on tehty yhtiöjärjestelyjä ilmeisesti tämän pykälän kiertämiseksi. Vähimmäisomistusosuusvaatimusta ei sovelleta hankintoihin, jotka eivät vääristä kilpailua, jos hankinta on tarpeen tehdä tietyltä sidosyksiköltä, huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielellisten oikeuksien tai muun vastaavan painavan julkisen intressin vuoksi. [...]”

Syke yhtyy ympäristöministeriön työryhmämietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen. Jätetoimialan kilpailuneutraliteettia ja kilpailun lisäämistä tulisi arvioida yhtenä kokonaisuutena jätelaki II-hankkeen yhteydessä. Jätehuollon järjestämisen kannalta olisi tärkeää huolehtia hyvästä yhteistyöstä kuntien välillä. Tiedossa on jopa esimerkkejä muista EU-maista, esim. Virosta, jossa kuntien välisen yhteistyön puuttuminen on tunnustettu puutteeksi ja jota yritetään nyt vahvistaa. Suomen kannattaisi säilyttää nykyinen vahvan kuntayhteistyön toimintamalli.

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?

Työryhmämietinnön hankintalain 71 §:n muutoksessa esitetään, että ”varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut tai urakat hankintaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määritelty kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee.”

Syke pitää tätä mahdollisuutta sinänsä kannatettavana, mutta haluaisi varmistaa, ettei tämä tule jatkossa estämään ehdollisten hankintojen tekemistä muilla perusteilla kuten esimerkiksi rahoituksen toteutumisen perusteella. Hankintailmoituksen julkaiseminen on usein tarpeen jo ennen kuin hankinnan rahoitus on kokonaan varmistunut. Jos muiden ehdollisten hankintojen tekeminen estyy, hankaloittaisi tämä Syken mahdollisuuksia kilpailuttaa hankintoja ennen kuin rahoitus on lopullisesti varmistunut. Jos muunlaisen ehdollisuuden mahdollisuutta ei haluta nostaa pykälätekstiin, niin vähintään perusteluissa olisi hyvä avata, että hankinta voidaan toteuttaa ehdollisena myös muusta syystä, esim. ehdollisena rahoituksen lopulliseen varmistumiseen saakka.

Lisäksi Syke toteaa, että yllä lainatussa 71 §:n virkkeessä vaikuttaa olevan lakitekstissä ja rinnakkaistekstissä ylimääräinen n-kirjain sanassa ”hankintaan”, jonka on varmaankin tarkoitus olla muodossa ”hankitaan”.

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?**

Rikosrekisteriotteen toimittamisen korvaaminen vakuutuksen antamisella luonnollisesti keventää huomattavasti hankintayksikön ja varsinkin tarjoajien hallinnollista taakkaa. Muutos vähentäisi myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ja vähentäisi tähän liittyviä tietosuojariskejä. Vakuutuksen voimassaoloaika olisi tosin hyvä vielä määritellä. Sääntelyssä olisi hyvä myös huomioida, onko vakuutus voimassa myös esimerkiksi yrityksen johtohenkilöiden vaihtuessa. Lisäksi olisi syytä selkeyttää, mitkä seuraukset väärän vakuutuksen antamisella olisi.

Luotettavampi menetelmä olisi kuitenkin yrittäjälle vapaaehtoinen YTJ-palveluun lisättävä hakemuksella saatava rekisterimerkintä, jolla Oikeusrekisterikeskus vahvistaisi, ettei yritystä koske hankintalain tarkoittama poissulkuperuste, vastaavalla tavalla, kuin nykyään voi YTJ-palvelusta esimerkiksi tarkistaa, onko yrityksellä merkintää verovelkarekisterissä. Koska kyse olisi suostumukseen perustuvasta toiminnasta, ei rekisterimerkintä todennäköisesti olisi ristiriidassa tietosuojasäädösten kanssa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Syke toteaa, että hankintailmoitusten kieliä koskevia tarkennuksia tulisi edelleen selkeyttää ja nyt ehdotetussa muodossa ne johtaisivat hallinnollisen taakan lisääntymiseen. Säännöstä tulisi tarkentaa sen osalta, että tarkoitetaanko hankintailmoituksella myös kaikkea sen liitedokumentaatiota vai ainoastaan itse ilmoitusta. Nyt perusteluissa viitatu kielilain säännökset eivät avaa asiaa riittävästi etenkin kaksikielisen viranomaisen osalta.

Monissa tutkimuslaitoksissa ja muissakin viranomaisissa hankitaan laitteita ja palveluita, jotka sisältävät runsaasti erityissanastoa, joka on tutkimusmaailmassa vakiintunut englanninkieliseksi. Tällöin hankintailmoitus ja tarjouspyyntödokumentaatiokin julkaistaan ainoastaan englannin kielellä. Nyt ehdotettavassa muutoksessa suomen tai ruotsinkielinen hankintailmoitus tulisi aina julkaista ja englannin- tai muunkielinen ilmoitus voitaisiin julkaista tämän lisäksi. Pykälään ehdotetaan kirjoitettavaksi poikkeus (kielilain velvoitteista), jonka mukaan suomen- tai ruotsinkielistä ilmoitusta ei tarvitsisi julkaista, jos alalla, jota hankinta koskee, käytetään vakiintuneesti muuta kuin suomen tai ruotsin kieltä.

Kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusten muuttumiseen pakollisiksi, jälki-ilmoitusten määräajan huomattavaan lyhentymiseen ja jälki-ilmoitusten koottuna lähettämisen mahdollisuuden poistumiseen Syke suhtautuu varauksella. Syke tekee vuosittain suuren määrän kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja ja velvoite julkaista näistä jokaisesta erillinen jälki-ilmoitus 30 päivän määräajassa lisää Syken hallinnollista taakkaa, mikä sopii huonosti yhteen valtionhallinnon tuottavuusohjelman kanssa. Hankintalain 101 §:n 3 momentin muutosehdotuksen muotoilu vaikuttaa siltä, että tarkoitus olisi säätää kansallisten hankintojen jälki-ilmoituksiin tiukemmat

säännöt kuin mitä hankintalain 58 §:n mukaan sovelletaan EU-hankintoihin. EU-hankinnoissa muun muassa ei ole velvoitetta julkaista jälki-ilmoitusta puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista. Dynaamisten hankintajärjestelmien osalta sallitaan EU-hankintojen jälki-ilmoituksissa ilmoittaminen koottuina neljännesvuosittain. Syke ehdottaa, että hankintojen ilmoittamista koskeva hankintalain 101 §:n 3 momentti muutettaisiin seuraavaan muotoon:

"Hankintayksikön tulee julkaista jälki-ilmoitus tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta verkko-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi. Hankintayksikön tulee toimittaa jälki-ilmoitukset neljännesvuosittain 30 päivän kuluessa kunkin vuosineljänneksen päättymisestä. Jälki-ilmoitus voidaan julkaista yhteen koottuna tai kustakin hankinnasta erillisenä. Jälki-ilmoitusvelvoite ei koske puitejärjestelyn perusteella tehtäviä yksittäisiä hankintasopimuksia."

Olisi hyödyllistä, jos, myös kansallisten jälki-ilmoitusten osalta tarkennettaisiin, missä ne tulee julkaista, kuten on kerrottu esim. kansallisesta hankinnasta ilmoittamisesta koskevassa 101 §:ssä hankintailmoitusten osalta. Yllä ehdotettu muotoilu johtaisi siihen, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitukset tulisivat pakollisiksi, mutta niihin ei sovellettaisi aivan yhtä tiukkaa määräaika kuin EU-hankintoihin. Syken ehdottama uusi kansallisten jälki-ilmoitusten määräaika vastaisi EU-hankintojen dynaamisen hankintajärjestelmään perustuvan hankintasopimuksen jälki-ilmoituksen määräaika.

Syke katsoo, että sen yllä ehdottamalla hankintalain 101 §:n 3 mom. muotoilulla voitaisiin todennäköisesti saavuttaa riittävä tietopohja työryhmämietinnön kappaleessa 2.8.2 kuvattujen kannatettavien tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka tiedot kansallisista hankinnoista päivittyisivätkin neljännesvuosittain kuukausittaisen sijaan, riittäisi raportointitiheys todennäköisesti muun muassa hankintojen kilpailutilanteen seurantaan, kilpailutusten onnistumisen arvioimiseen, hankintojen vaikutusarviointeihin ja kehittämistoimien kohdentamiseen. Kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusten muuttuminen pakollisiksi yhdistettynä tiukkaan määräaikaan ja jälki-ilmoitusten yhteen kokoamisen mahdollistamisen poistamiseen voi johtaa hallinnollisen taakan merkittävää kasvua suuressa määrässä hankintayksikköjä. Tämä voi merkitä sitä, että joidenkin hankintayksikköjen tulisi luopua jostakin muusta toiminnastaan.

Tällä hetkellä hankintojen tietojärjestelmät eivät tue koottua jälki-ilmoittamista, mutta jos koottu ilmoittaminen mahdollistetaan hankintalaissa, voitaisiin tämä mahdollisesti huomioida hankintojen tietojärjestelmien kehittämisessä.

Muut huomiot

Syke pitää kannatettavana hankintalain 2 §:ään ehdotettua tarkennusta kestävien hankintojen määritelmään ja kestävien hankintojen tavoitteen lisäämistä myös erityisalojen hankintalakiin. Ekologista kestävyyttä edistäviä näkökulmia on usein mahdollista huomioida julkisissa hankinnoissa pienellä vaivalla ja edistää näin julkisilla hankinnoilla samanaikaisesti taloudellista ja ekologista kestävyyttä samalla taloudellisella panostuksella. Tämä on yksi keino edistää julkisen sektorin tuottavuutta.

Syke pitää hyvänä törkeän ympäristön turmelemisen ja törkeän luonnonsuojelurikoksen lisäämistä tarjoajan poissulkuperusteisiin. Tämä voi toimia kannustimena siihen, että julkisiin hankintoihin osallistuvat yritykset huolehtisivat ympäristö- ja luonnonsuojelusääntelyn noudattamisesta toiminnassaan entistä tarkemmin. Tähän voitaisiin tosin kannustaa tehokkaammin, jos kohta lisättäisiin 80 §:n 1 tai 3 momenttiin 2 momentin sijaan, jolloin viimeisen viiden vuoden aikana

tapahtuneet rikokset kolmen vuoden aikana tapahtuneiden rikosten sijaan voitaisiin huomioida hankintoja tehdessä.

Syke pitää välttämättömänä, että myös tulevasta hallituksen esityksen luonnoksesta järjestetään normaali avoin lausuntokierros.

Wainio-Biese Terhi
Suomen ympäristökeskus SYKE

Berg Ida
Suomen ympäristökeskus SYKE - Hallintopalvelut / Hankinta- ja lakiasiat