

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?

Julkisten hankintojen tehokkuuden lisääminen ja julkisen sektorin tarjouskilpailuihin osallistumisen edellytysten parantaminen ovat kannatettavia tavoitteita. Työryhmän mietinnön keinot näiden saavuttamiseksi ovat kuitenkin osittain ristiriidassa tavoitteiden kanssa. Ehdotettujen muutosten vaikutusten ja vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointi on puutteellista. Tehokkuus yhdessä osassa voi aiheuttaa tehottomuutta toisessa, myös hankintamenettelyn osapuolten ulkopuolella, vesittäen muutoksen tarkoituksen laajemmassa kontekstissa. On myös erittäin haastavaa arvioida, mihin ehdotettujen muutosten rajat soveltamis- ja oikeuskäytännössä asettuvat tai olisivatko muutokset oleellisia nykytilaan verrattuna. Epäselvä juridinen tila ei edistä hankintaprosessien osapuolten etuja.

Eryteisesti ICT-palveluhankintojen osalta hankintojen jakamiseen ja valituskelpoisten hankintaprosessin vaiheiden lisäämiseen liittyvät ehdotukset johtavat hallinnollisen taakan lisääntymiseen, laadun heikkenemiseen kokonaisvastuun puuttumisen vuoksi, hankintaprosessien venymiseen ja sitä kautta kustannusten kasvuun.

Lisäksi globaalin poliittisen ympäristön ennennäkemätön muutos vaikuttaa turvallisuusympäristöön. Turvallisuus ei tosiasiallisesti toteudu yksittäisillä ehdoilla tai vaatimuksilla, vaan se edellyttää kokonaisvaltaista suunnittelua ja yhteistyötä hankintayksikön ja toimittajan välillä. Tämä korostaa markkinavuoropuhelun ja turvallisuusvaatimusten joustavuuden tärkeyttä. Uudistuksen seurauksena ei voida päätyä tilanteeseen, jossa hankintayksiköt ulkoistavat turvallisuusnäkökohtien huomioimisen toimittajille jäykkien ja epärealististen ehtojen kautta.

Turvallisuuden parantamisen lähtökohtana tulisi noudattaa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaisesti vain keskeisiin huoltovarmuus- tai tietoturvakriittisiin hankintoihin sovelletaan tiukempia vaatimuksia. Tämä näkökohta tulisi huomioida paremmin esityksessä. Muussa tapauksessa riskinä on, että toimittajat joutuvat kohtuuttoman suuren hallinnollisen taakan alle.

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 valmistelun laadun parantaminen on kannatettavaa, mutta valmistelun haasteita ei ole mahdollista pelkällä sääntelyllä korjata.

ICT-hankinnoissa haasteena voidaan pitää muun muassa hankintayksiköiden osaamista hankinnan kohteeseen liittyen. Valmistelun aikana käydystä dialogista huolimatta, hankintailmoituksiin kirjataan ajoittain joustamattomia vaatimuksia, jotka johtavat tarpeettomaan muutoshallintaan ja juridisiin riskeihin.

- **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?**

Vastaamme tässä kohdassa vain hankintojen jakamista koskevaan ehdotukseen (75 §).

Hankintoja jaetaan osiin jo nykytilanteessa hankintayksiköiden harkinnan mukaan. Jakaminen voi olla tehokasta ja lisätä kilpailua tuotteiden tai yksinkertaisten palveluiden osalta. Monimutkaisissa ICT-palveluhankinnoissa muutos tuskin johtaa muuhun kuin hankintayksiköiden lisääntyvään hallinnolliseen taakkaan ja kustannusten nousuun. Hankinnan hyvällä valmistelulla voidaan saavuttaa sama lopputulos kuin ehdotetulla muutoksella, mutta ilman ylimääräistä hallinnollista taakkaa (poikkeaman perusteluvollisuus) ja riskiä valitusprosessiin joutumisesta (ehdotettu uusi valitusprosessi).

Yhdymme Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n lausuntoon siitä, 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 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 henkilöstöressurssien myötä."

Hankinnan jakaminen ei kannata silloin, jos osien tuottamiseen yhdessä sisältyy merkittävää synergiaa. Lisäksi, jos järjestelmätoimitus jaetaan useaan itsenäiseen osaan, kenelläkään ei ole kokonaisvastuuta kokonaisuudesta, mikä ei ole tilaajan eikä toimittajan etu. Työryhmän

mietinnössäkin todetaan hankintayksiköiden tuoneen esiin, että erityisesti ICT-hankinnoissa integraatiokustannukset ja sopimuskumppanin vaihtamisen kustannukset voivat olla merkittäviä. Hankinnan jakaminen liian pieniin osiin voi johtaa vaikeasti hallittavaan kokonaisarkkitehtuuriin ja kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Toimittajan näkökulmasta epäselvät vastuut lisäävät toiminnallisia, kaupallisia ja juridisia riskejä ja voivat muodostua jopa tarjoamisen esteeksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

-

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?

Työryhmän mietinnössä esitetään, että hankinnan kohteen kuvauksessa voitaisiin ottaa huomioon varautuminen, turvallisuus ja huoltovarmuus nykyistä paremmin. Hankintayksikkö voisi asettaa varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi sellaisia ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi palvelun maantieteelliseen sijaintiin sekä edellyttää tarjoajaa todentamaan, että se kykenee koko hankinnan elinkaaren ajan täyttämään hankintayksikön tarjouskilpailussa asettamat vaatimukset.

Ehdotus on sinänsä kannatettava ja näemme sen osana laajempaa turvallisuuteen ja tietoturvaan liittyvää sääntelykenttää. Turvallisuusvaatimusten asettamisessa tulisi kuitenkin huomioida kuhunkin hankintaan liittyvä kriittisyysluokittelu. Kriittisyysluokittelun keskiössä on oltava suhteellisuusperiaate, jonka mukaisesti vain tosiasiallisesti huoltovarmuuden tai tietoturvan kannalta kriittisiin hankintoihin sovelletaan tiukempia mietinnössä esitettyjä ehtoja.

Mietinnön valmistumisen jälkeen globaali turvallisuustilanne on muuttunut ennennäkemättömällä tavalla, ja turvallisuuden toteutuminen riippuu merkittävästi myös hankintayksiköiden ja toimittajien ulkopuolisista tekijöistä. Hankintayksiköiden tulisi hankintaprosessin aikana, yhteistyössä toimittajien kanssa, tunnistaa turvallisuusvaatimusten vaikutuksia paremmin ja varmistaa se, että vaatimukset toimittajille ovat realistisella tasolla myös sopimuskauden pituus huomioiden. Epärealistiset vaatimukset voivat muodostaa tarjoamisen esteen.

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?**

Muutoksella on vaikutus tarjoajien hallinnolliseen taakkaan. Otteiden säännöllinen tilaaminen ja niihin liittyvä yrityksen ja sen johdon hallinnollinen taakka vievät aikaa. Otteiden sensitiivisyys huomioiden niitä lähtökohtaisesti käsittelevät vain henkilö/henkilöt, jotka ovat hyvin korkeassa/kriittisessä asemassa yhtiössä, ja näiden resurssien ajan käyttäminen tällaiseen hallinnolliseen työhön tai velvoittaminen esittämään otteita fyysisesti hankintayksiköiden toimitiloissa on resurssien hukkaamista. Hankintayksikkö ei saa tehdä otteista kopioita tai tallentaa muita tietoja kuin otteen myöntöpäivän sekä tiedon henkilöistä, joiden osalta ote on tarkastettu. Kun ote on tarkastettu, se on luovutettava viipymättä otteen esittäjälle, jota se koskee. Rikosrekisteriotteiden näyttämisperäisyys ja erot siinä ovat hyvä esimerkki siitä, kuinka vaihtelevin

tavoin hankintayksiköt lakia tulkitsevat. Tämän vuoksi sääntelyn selkeys ja tarkkarajaisuus on tärkeää.

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

-

Nyberg Ulla
Solita Oy