

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?

Erinomaista, että julkisten hankintojen säätelyä tarkastellaan ja kehitetään. Ulkoministeriö toteaa, että kaikki esitetyt keinot eivät välttämättä käytännön tasolla tue asetettujen tavoitteiden saavuttamista, mutta todella hyviä kehitysehdotuksia on syytä viedä eteenpäin.

Markkinakartoituksen merkitystä ei hankintojen valmistelussa voi liikaa korostaa.

Markkinakartoituksen tuominen pakolliseksi osaksi yli 10 miljoonan euron arvoisten hankintojen hankintamenettelyä työryhmämietinnössä esitetyn mukaisesti, on kannatettava.

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.

Ulkoministeriö tukee valtioneuvoston kanslian tekemää kirjausta, jonka mukaan huolellisella markkinakartoituksella voisi vapautua uudelleenkilpailuttamisen velvoitteesta yhden tarjouksen tilanteessa. Vakava ongelma on se, että tämänhetkisessä muodossaan kirjaus on liian tulkinnanvarainen ja mahdollistaa hyvin väljällä tulkintavaihtojen määrällä lähes automaattisesti valitusmahdollisuuden, mikäli uudelleenkilpailutusta ei tee lainkaan.

Nykyinen kirjaus antaa toimittajille mahdollisuuden tehdä myös kilpailijan häiritsemismielessä valituksen markkinaoikeuteen, joka käytännössä pysäyttää hankinnan jopa vuodeksi.

Huomionarvoista on myös hyödyntää termiä markkinavuoropuhelu, joka korostaa käytävän keskustelun kaksisuuntaisuutta, jossa vaihtoehtoista ja markkinoilla olevista järjestelmistä käydään aitoa keskustelua.

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

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Tavoite jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi on kannatettava.. Mallia ei ole tällä hetkellä kirjattu yksiselitteisesti. Malli tulee lisäämään hallinnollista taakkaa ja kustannuksia hankintayksiköille sekä toimittajille.

Nykykirjaus antaa myös kohtuuttoman laajat valitusmahdollisuudet jopa sangen triviaaleissa tilanteissa.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta keskeyttää hankintaa yhden tarjouksen tilanteessa mikäli hankintayksikkö osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaariittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Nykymuotoinen kirjaus jättää huomattavan paljon tulkinnan varaa siihen, mitä pidetään riittävänä markkinoiden kartoituksena.

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

Kuten jo muissakin lausunnoissa on tuotu esiin, vakava uhka on se, että markkinakartoituksia ei aina tehdä tosissaan, vaan hankintayksikkö voisi toteuttaa markkinakartoituksen tai markkinavuoropuhelun puutteellisesti valmistellen tai jopa näennäisesti vain sen takia, jotta hankintaa ei tarvitsisijakaa osiin tai keskeyttää mahdollisen yhden tarjouksen tilanteessa.

Muodollisten tai näennäisten ”markkinakartoitusten” tekeminen voi pahimmillaan johtaa siihen, että tarjoajat eivät näe näitä panostuksensa arvoiksi, ja niiden merkitys itse hankinnan valmisteluun jää vaillinaiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kannatamme esitettyä ratkaisua. 10 % vähimmäisomistusraja on selkeästi kirjattu.

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 vähimmäisomistusraja 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?

EU jäsenvaltioineen on osapuolena WTO:n useamman välisessä julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa (GPA, Agreement on Government Procurement), minkä puitteissa osapuolet ovat tehneet keskinäisiä sitoumuksia julkisten hankintojen markkinoillepääsystä. Tämän lisäksi EU on tehnyt kauppasopimuksia, joissa sovitaan pääsystä julkisten hankintojen markkinoille. GPA-sopimuksen yhtenä peruseriaatteena on syrjimättömyys. Kotimaisia tavaroita, palveluja ja toimittajia ei saa suosia sopimuksen piiriin kuuluvissa hankinnoissa, ja ulkomaisia tavaroita, palveluja ja toimittajia tulee kohdella tasapuolisesti. Vastaava syrjimättömyysvaatimus on sisällytetty niihin kauppasopimuksiin, joissa on tehty sitoumuksia julkisista hankinnoista.

Siltä osin, kun kyse on GPA-sopimuksen tai EU:n kahdenvälisen kauppasopimuksen piiriin kuuluvasta hankinnasta, pidämme tärkeänä, että lainsäädäntömme perustuu ratkaisuihin, jotka ovat näiden sopimusten mukaisia. Sopimusten piiriin kuuluvien hankintojen soveltamisalassa on poikkeuksia.

Poikkeuksia sovelletaan muun muassa EU:n kynnysarvojen alle jääviin hankintoihin, sosiaali- ja terveystalouden hankintoihin sekä puolustus- ja turvallisuushankintoihin.

Kiinnitämme huomiota esityksiin hankintalain 71 §:n ja erityisalojen hankintalain 75 §:n muuttamiseksi. Esitysten mukaan 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.

Pidämme mahdollisuutta tällaisten turvallisuutta ja varautumista koskevien ehtojen asettamiseen tarpeellisena turvallisuuskriittisissä hankinnoissa. Turvallisuuteen (ml. huoltovarmuus) liittyvät hankinnat tulisi ensisijaisesti toteuttaa puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) pohjalta.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muutoksen myötä olisi mahdollista poissulkea tarjouskilpailusta erityisesti sellaiset tarjoukset, joissa tarjotut tuotteet tai laitteet tulevat kolmansista maista ja joihin sisältyy turvallisuus- tai muita uhkia. Lisäksi todetaan, että hankintayksikkö voisi edellyttää toimittajaa osoittamaan, että toimittaja, sen alihankkija tai muu kumppanuusyritys sijaitsee siten, ettei toimitusketju tai hankintayksikön toiminta vaarannu ja koko hankinnan elinkaaren aikana pystytään ottamaan huomioon huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset.

Kiinnitämme erityisesti huomiota mainintoihin kolmannen maan alkuperästä sekä toimittajan, alihankkijan tai kumppanuusyrityksen sijainnista, mikä herättää huolta määräyksen julkisia hankintoja koskevien EU:n kansainvälisten sitoumusten mukaisuudesta. Pidämme tärkeänä, että mainittuja ehtoja käytettäisiin vain silloin, kun hankinnat voidaan selkeästi luokitella

turvallisuusperusteisiksi. Näemme myös vaarana sen, että raja tavanomaisten ja turvallisuusperusteisten hankintojen välillä hämärtyy.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Ulkoministeriö tukee mm. Valtioneuvoston kanslian ja Espoon kaupungin esitystä luopua rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä ja ottaa käyttöön henkilön vakuutuksella vahvistetut ilmoitukset.

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

Tarjoajien kannalta muutos on merkittävämpi ja vähentää heidän hallinnollista taakkaansa ja myös kustannuksia.

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen vähentää sekä hankintayksiköiden että tarjoajien hallinnollista taakkaa ja todennäköisesti sujuvoittaa ja nopeuttaa myös hankintapäätösten tekemistä, koska todennäköisesti tarjoajat saavat toimitettua vakuutukset sekä vähemmällä hallinnollisella työllä että nopeammin kuin rikosrekisteriotteet. Suhteessa muodostuneeseen hallinnolliseen taakkaan yrityksen johtohenkilöiden rikosrekisteriotteiden tarkastamisesta ei käytännössä ole nähtävissä mitään todellista hyötyä.

Rikosrekisteriotteiden tarkastamisvelvollisuus on ollut nyt voimassa reilut seitsemän vuotta, ja tänä aikana ulkoministeriön hankinnoissa ei ole ollut lainkaan tapauksia, joissa rikosrekisteriotteen on jouduttu tekemään toimenpiteitä.

On korostettava, että lakiin on syytä jättää kuitenkin harkittaessa mahdollisuus pyytää rikosrekisteriotteita, jopa niissä tilanteissa, joissa hankintayksikkö olisi jo edellyttänyt vakuutuksella vahvistettua ilmoitusta.

On ratkaistava, onko annettava vakuutus uudelleen hyödynnettävissä, vai olisiko siinä jokin määräaika. Tämän jälkeen vakuutus on pyydettävä uudestaan.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ulkoministeriö katsoo tarpeelliseksi, että myös kansallisesta hankinnasta ilmoitetaan muulla kielellä kuin suomi tai ruotsi, sillä joillakin asiantuntijapalvelu- tai tavarahankintasektoreilla on vain ulkomaisia tarjoajia, jolloin esimerkiksi englanninkielinen tarjouspyyntö tavoittaisi nämä tarjoajat paremmin.

Ulkoministeriön osalta on huomioitava, että kehitysyhteistyöhankinnat, jotka perustuvat Suomen ja kumppanimaan hallitustenväliseen sopimukseen, toteutetaan kansallisena hankintana riippumatta palvelun euromääräisestä arvosta. Kehitysyhteistyöhankinnoissa materiaalit tehdään aina englanniksi, jolloin tarjouskilpailuprosessit toteutetaan tosiasiallisesti aina englanniksi tai muulla kielellä kuin suomi tai ruotsi.

Muut huomiot

Hankintalain 75 §:ään ehdotettu muutos yhdessä 146 § 2 mom 2 kohdan valituskiellon kumoamisella aiheuttaa sen, että tarjoajat voivat tehdä valituksen markkinaoikeudelle mistä tahansa hankinnasta, jota ei ole jaettu osiin. Hankintayksikön oikeusturvan näkökulmasta muutoksenhakuoikeus on rajattava selkeästi myös ajallisesti siten, että muutoksenhaku tulisi tapahtua 14 päivän kuluessa hankintailmoituksen julkaisemisesta.

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan 146 §:ään suunnitellun hankinnan osiin jakamista koskevan vaatimuksen ulottaminen muutoksenhaun piiriin tulee lisäämään suhteellisten triviaalien, tarkoitustaan vastaamattomien valitusprosessien määrää. Tarjoajien tulokulma hankintojen osiin jakamiseen on usein erilainen kuin yleisen edun kannalta voi olla kohtuullista edellyttää. Tuemme tätä Espoon kaupungin näkemystä.

Tarjoajat eivät välttämättä pysty havainnoimaan hankintayksikön ratkaisun taustalla vaikuttaneita tekijöitä esimerkiksi sopimuskauden aikaisen sopimushallinnan näkökulmasta. Vaikka yksittäisen tarjouksen jättäjän näkökulmasta jokin hankinta voisi vaikuttaa olevan tarkoituksenmukaista jakaa esimerkiksi maantieteellisesti omiin osiin, ei se välttämättä ole ulkoministeriön näkökulmasta perusteltua.

Leino Vesa

Ulkoministeriö - Ulkoministeriö, kiinteistö- ja hankintahallinto