

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 vastuullisuuden, turvallisuuden ja huoltovarmuuden parempi huomioiminen sekä kilpailun ja kustannussäästöjen lisääminen ovat yleisesti kannatettavia tavoitteita.

Mietinnössä esitetyt toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi eivät kaikilta osin ole kuitenkaan onnistuneita. Osa esitetyistä toimenpiteistä, kuten pakollinen kilpailutuksen uusimisvelvoite, ovat omiaan lisäämään hankintojen hallinnollista taakkaa ja viivästyttämään hankintaprosesseja. Kuitenkin esimerkiksi markkinakartoitusvaiheen korostaminen voi johtaa laadultaan parempiin hankintoihin.

#### **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?**

65 §: Esitetyt muutokset edistävät markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellisen valmistelun tärkeyttä. On kuitenkin tärkeää, että markkinakartoitusvaihe hankinnoissa säilyy edelleen vapaaehtoisena alle 10 miljoonan euron hankintojen osalta. Tosiasiallisesti monet hankinnat ovat hankintayksikölle sisällöltään niin selviä, että markkinakartoitusvaiheen pakollisuus

olisi yksinkertaisissa hankinnoissa tarpeeton välivaihe, joka viivästyttäisi ja vaikeuttaisi hankintojen toteuttamista.

75 §: Eesityksen mukaan hankinnan jakamatta jättämiselle tulee olla jatkossa painavia perusteita. Tämän voi katsoa osaltaan edistävän markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellisen valmistelun tärkeyttä. Mikäli mietinnön kirjaus hankinnan jakamiseen liittyvän valituskiellon poistamisesta (146 §) toteutuu, tällä voi kuitenkin olla päinvastainen vaikutus. Kohonnut oikeudellinen riski voi johtaa siihen, että hankintayksiköt eivät uskalla olla jakamatta hankintaa osiin riippumatta sitä edeltävän markkinakartoituksen tuloksista. Tällöin motivaatio markkinakartoituksen tekemiselle ja hankinnan huolelliselle valmistelulle voi laskea. Mikäli valituskielto poistetaan, erityisen tärkeää olisi, että valitusaika alkaisi hankinnan jakamista koskevien valitusten osalta kulua jo tarjouspyynnön julkaisemisesta.

124 § Velvollisuus kuvata valmistelutoimet informatiivisesti hankintakertomukseen edistävät markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellisen valmistelun tärkeyttä.

125 § Esetetty muutos edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellisen valmistelun tärkeyttä erityisesti, jos markkinakartoituksella ja valmistelulla voidaan perustella poikkeaminen uudelleenkilpailuttamisvelvoitteesta.

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

65 §: Säännöksessä kannustetaan markkinakartoitukseen ja hankinnan huolelliseen valmisteluun, joten se on sopiva keino tukea mietinnössä esitettyjä tavoitetta. On myös perusteltua, että yli 10 miljoonan euron hankinnoissa markkinakartoitus on pakollinen vaihe. Mietinnössä jää kuitenkin hieman epäselväksi, mitkä kaikki työkalut laskettaisiin: markkinakartoitukseen liittyviksi ”analyysityökaluiksi”.

75 §: Esetetty keino ei ole tarkoituksenmukainen. Hankinnan jakamisen osiin tulee olla edelleen aidosti hankintayksikön harkinnassa oleva asia eikä ole perusteltua, että luontevan hankintakokonaisuuden määrittelyyn kohdistuu merkittäviä oikeudellisia riskejä. Julkisten varojen tehokas käyttö sekä hankinnan kohteeseen liittyvät riskit voivat olla perusteita olla jakamatta hankinta osiin.

Mietinnössä velvoitetta jakaa hankinta osiin on perusteltu muun muassa pienten- ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisella. On kuitenkin muistettava, että PK yritysten osallistumismahdollisuuksia voidaan laajoissakin hankintakokonaisuuksissa tukea muilla keinoilla, kuten sallimalla alihankinta ja ryhmittymänä tarjoaminen sekä kiinnittämällä huomiota tarjoajille asetettaviin soveltuvuusvaatimuksiin. Hankintayksiköillä on usein perusteltuja syitä olla jakamatta hankintaa osiin, eikä tähän liittyvä kohonnut valitusriski ole kenenkään etu. Pahimmillaan tämä voi ohjata pilkkomaan hankintoja epätarkoituksenmukaisella tavalla pieniin osiin, josta seuraa sekä kohonneita kustannuksia että ongelmia hankinnan toteuttamisen kannalta.

On perustellumpaa kannustaa hankintayksiköitä valmistelemaan hankinnat paremmin, jotta hankintayksiköt voivat itse tapauskohtaisesti määritellä kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten soveltuvan hankintakokonaisuuden.

124 §: Säännöksessä esitetty velvollisuus kirjata hankinnan valmistelutoimenpiteet informatiivisesti hankintakertomukseen on tarkoituksenmukainen eikä sen voi katsoa lisäävän merkittävästi hankintapäätöksen tai -kertomuksen laatimiseen kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

125 § Pakollinen velvollisuus keskeyttää hankintamenettely yhden tarjouksen tilanteessa ei ole tarkoituksenmukainen ja asiaan liittyy paljon epäselviä kysymyksiä. Epäselvää on muun muassa se, kuinka paljon alkuperäisen tarjouspyynnön sisältöä voidaan muuttaa uudessa kilpailutuksessa, jotta voidaan tulkita kyseessä olevan edelleen ”sama hankinta”. Nykyisen tulkinnan mukaan uusi hankintamenettely on itsenäinen asia, joka ei ole sidottu sitä aiempaan hankintamenettelyyn. Säännös voisi johtaa hyvin vaikeisiin tulkinnallisiin kysymyksiin esimerkiksi tilanteessa, jossa hankinnan kohdetta tai vähimmäisvaatimuksia on osittain muutettu aiemmasta hankintamenettelystä. Esitetty muutos voi myös kannustaa suoraan hankinnan tekemiseen tilanteessa, jossa hankintayksikkö olettaa vain yhden markkinatoimijan kykenevän tarjouksen jättämiseen. Aiemmin hankintayksikkö on saattanut ”varmistaa asian” julkaisemalla avoimen tarjouspyynnön, mutta jatkossa tämä pidentäisi merkittävästi hankintaan kuluva aikaa.

Nykytilanne, jossa hankintayksikkö voi halutessaan keskeyttää hankinnan ja kilpailuttaa sen uudelleen yhden tarjouksen tilanteessa, on huomattavasti järkevämpi.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Säännöksen tavoite hankintalain kiertämisen estämiseksi on perusteltu, mutta sen toteuttaminen sidosyksiköille asetettavan vähimmäisomistusprosentin (10 %) avulla ei ole tarkoituksenmukainen keino.

Hankintalain uudistushankkeessa ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus herättää korkeakoulujen kannalta huomattavia huolia. Uudistus vaarantaisi korkeakoulujen yhteistyöllä jo saavuttamat kustannussäästöt, jotka julkisten varojen käytön tehostamisena ovat myös keskeinen osa hankintalain 2 §:n mukaisia tavoitteita. Korkeakoulut ovat merkittäviä toimijoita, joille ei ole kaikille tukipalveluille tarjolla aitoja markkinaehtoisia vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen puuttuessa ei hankintalakiuudistuksen tavoitteena olevaa kilpailun lisääntymistä voida saavuttaa.

Asiassa on lisäksi huomioitava, että hankintalaki edellyttää jo nykyisin hankintayksiköiden käyttävän tosiasiallista määräysvaltaa sidosyksiköissä, jotta sidosyksikköaseman voi katsoa täyttyvän. Vaatimus tosiasiallisesta määräysvallasta on noussut esiin myös tuoreessa oikeuskäytännössä, joten huolellisesti toimivan hankintayksikön on joka tapauksessa arvioitava sidosyksikköaseman olemassaolo tapauskohtaisesti eikä lisäsääntely tämän osalta ole tarkoituksenmukaista.

Mikäli vähimmäisprosenttivaatimus joka tapauksessa lisätään hankintalakiin, tulisi asiassa harkita korkeakoulusektorin paremmin huomioivaa erityislainsäädäntö- tai poikkeuslupamenettelyä kriittisten sidosyksiköiden osalta.

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Esitys sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta muuttaa nykytilannetta ja aiheuttaisi toteutuessaan sekä uudelleen järjestelyitä sidosyksiköissä että hankintayksiköiden hankintatavoissa.

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

Nykymuodossaan esitys herättää huolen kustannusten kohoamisesta sekä aiemmin sidosyksiköiden kautta toteutettujen prosessien järjestämisestä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yliopistojen ydintoimintoihin kytkeytyvät IT-järjestelmät ovat toiminnan kannalta kriittisiä ja järjestelmien nopea vaihtaminen voisi aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Nopea vaihdos voisi olla myös käytännössä mahdotonta toteuttaa, ottaen huomioon muutoksiin tarvittavat resurssit (käyttöönotto, testaus, integrointi, koulutus yms.). Suurten opintohallintojärjestelmien kilpailuttaminen avoimilta markkinoilta myös voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin, joissa toimijaksi voisi valikoitua suuri monikansallinen yhtiö. Yliopistot ovat nykyisellään hyötyneet merkittävästi sidosyksiköiden IT-erityisosaamisesta, joiden rekrytointi korkeakoulusektorille olisi haastavaa.

- **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?**

Taloudellisia tai muita hyötyjä ei ole näköpiirissä.

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

Siirtymäajan tulisi olla mahdollisimman pitkä, jotta kriittiset toiminnot pystytään turvaamaan ja muut kielteiset vaikutukset voidaan minimoida.

- **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?**

Korkeakoulusektorin paremmin huomioivaa erityislainsäädäntö- tai poikkeuslupamenettelyä kriittisten sidosyksiköiden osalta.

### **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?**

Kyllä, erityisesti nykyisessä maailmantilanteessa on perusteltua huomioida turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät seikat paremmin hankinnoissa.

Sidosyksiköillä suurina toimijoina voi olla pieniä hankintayksiköitä enemmän kyvykkyyttä huomioida tietoturva- ja tietosuojan liittyvät näkökohdat hankinnoissa.

### **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?**

Esitetty muutos on kannatettava. Rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopuminen vähentää hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa ja rikosrekisteriotteiden käsittelyyn liittyviä tietosuojariskejä.

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Muutos, jonka mukaan hankintailmoitus voitaisiin julkaista samanaikaisesti myös useammalla eri kielellä, on käytännön hankintatoiminnan kannalta perusteltu ja avoimuutta lisäävä.

### **Muut huomiot**

Hankintalain 147 §:n 4. momentissa todetaan:

”Jos hankintayksikkö on toimittanut julkaistavaksi 131 §:ssä tarkoitetun suorahankintaa tai 58 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun sopimusmuutosta koskevan ilmoituksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä, valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta.”

Säännöksen sanamuodosta saa käsityksen, että myös hankintalain 131 §:ssä tarkoitettu kansallinen suorahankintailmoitus tulisi julkaista Euroopan Unionin virallisessa lehdessä, jotta siihen liittyvä valitusaika alkaa kulumaan.

Hankintalaissa kuitenkin nimenomaisesti todetaan (131 §), että kansalliset suora hankintailmoitukset julkaistaan osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) (101 §) eikä niitä ole siten tarkoitettu julkaistavaksi EU-laajuisesti.

Esitetäänkin, että pykälän viittaussääntö korjattaisiin siten, ettei valitusaikaa olisi kansallisen suora hankintailmoituksen osalta kytketty EU-laajuiseen julkaisemiseen.

Havila Marjo  
Jyväskylän yliopisto - laki- ja hallintopalvelut