

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?

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöön työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi.

Maanmittauslaitos esittää asiassa seuraavaa

Esitetyillä muutoksilla hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin on tarkoitus ottaa huomioon pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Tarkoituksena on lisätä näillä muutoksilla tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Yleisesti Maanmittauslaitos lausuu, että sellaisilla muutoksilla lisätään tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa, jotka vähentävät hankintayksikön hallinnollista taakkaa

hankinnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Lisäksi muutosten sisällön on oltava tarkkarajaista ja lainsäädäntöön on toteutettava vain sellaisia muutoksia, jotka eivät ole suosituksen luontoisia, vaan antavat selkeät menettelytapaohjeet hankintayksiköille hankinnan toteuttamista varten.

Maanmittauslaitos lausuu, että esityksen tavoite lisätä tehokkuutta ja

kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa on kannatuksenarvoinen.

Esitykseen sisältyvät muutokset velvollisuudesta kilpailuttaa hankinta uudelleen, jos tarjouskilpailun seurauksena saadaan vain yksi tarjous, sekä velvollisuus pilkkoa hankinta pienempiin osiin kilpailun lisäämiseksi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, eivät välttämättä lisää tehokkuutta ja kustannussäästöjä, vaan päinvastoin todennäköisesti lisäävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa julkisissa hankinnoissa. Sen sijaan esimerkiksi muutos, jonka seurauksena

luovutaan lähtökohtaisesta velvoitteesta tarkastaa rikosrekisteriotteet tarjoajasta ja sen edustajista, on omiaan vähentämään

hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja todennäköisesti lisää tavoitteissa tarkoitettua tehokkuutta ja kustannussäästöjä hankinta-asioissa.

Uudistuksen kokonaisvaikutuksia on syytä arvioida eli tuovatko ehdotetut muutokset laajasti julkishallinnossa toteutuessaan tavoitellun tehokkuuden ja kustannussäästöt.

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?**

Maanmittauslaitos lausuu, että muutokset markkinakartoituksen käytöstä hankintalain 65 §:ään todennäköisesti korostavat ja edistävät markkinakartoituksen käyttöä, vaikka muutokset eivät liioin vastaisuudessa alle 10 miljoonan euron arvoisissa hankinnoissa vie hankintayksikköön kohdistuvaan velvollisuuteen suorittaa markkinakartoituksia tietyissä tavara- tai palveluhankinnoissa. Markkinakartoitus on aina suositeltavaa, mutta hankintayksiköllä tulee jättää harkintavalta päättää hankinnan kohteesta ja hankinnan toteuttamisen tavasta. Markkinakartoituksen tekemisen ei tulisi olla siten pakollista ja hankintayksiköllä tulee olla päätösvalta arvioida markkinakartoituksen toteuttamisen tarkoituksenmukaista laajuutta.

Nykyisen hankintalain 75 §:ssä lähdetään siitä, että hankintayksiköllä on EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnassa harkintavalta päättää siitä, jaetaanko hankinta erillisiin osiin ja mitkä näiden osien koot ja kohteet ovat. Muutokset sanottuun säännökseen merkitsevät sitä, että hankintayksikkö olisi vastedes velvollinen jakamaan EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan erillisiin osiin tai kilpailuttamaan hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Hankinta voitaisiin jättää jakamatta osiin, jos

hankinnan tai hankintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syystä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:ssä tarkoitettu markkinakartoitus. Hankinta voitaisiin jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Maanmittauslaitos lausuu, että esityksessä omaksuttu ratkaisu siitä, että hankinta voidaan jättää jakamatta osiin vain, jos jakaminen ei ole muutoksissa tarkoitettua ”perustellusta syystä mahdollista”, jakaminen ”lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia”

tai johtaisi ”kustannusten jatkuvaan kasvuun”, rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuutta arvioida hankinnan jakamisen tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta kussakin tapauksessa vallitsevat yksityiskohdat huomioon ottaen. Tämä ratkaisu ei todennäköisesti liioin lisää tehokkuutta ja kustannussäästöjä eikä

vähennä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa julkisissa hankinnoissa. Jos kuitenkin EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan

jakamista osiin katsotaan vastedes tarpeelliseksi säännellä, Maanmittauslaitos katsoo, että olisi syytä harkita kvalifointiperusteiden ”ei ole mahdollista”, ”lisää merkittävästi” ja ”johtaa kustannusten jatkuvaan nousuun” poistamista, ja niiden korvaamista sanamuodoilla, joissa annetaan enemmän merkitystä hankintayksikön harkintavallalle hankinnan jakamisesta osiin tarkoituksenmukaisella tavalla hankintayksikön tarpeet ja erillisistä tarjouskilpailuista aiheutuvat

kustannukset huomioon ottaen. Hankinnan jakamisveloitetta ei tule ulottaa puitejärjestelyjen sisäisten hankintojen lisäksi myöskään dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisiin hankintoihin.

Esitykseen sisältyy edellä olevan lisäksi muutos hankintalain 125 §:ään, jonka toteutuessa hankintamenettely olisi keskeytettävä, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Tässä tapauksessa hankintayksikön olisi lähtökohtaisesti järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Tarjouskilpailu olisi kuitenkin uusittava vain kerran. Edellä kuvatun kaltaista keskeytysveloitetta ei kuitenkaan olisi, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:ssä tarkoitetun markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 §:ssä tarkoitetusti. Maanmittauslaitos lausuu, että edellä kuvattu lähtökohtainen velvollisuus järjestää uusi tarjouskilpailu, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous, hyvin todennäköisesti de facto viivästyttää hankintojen tekemistä ja lisää hankintayksiköille hankintojen tekemisestä aiheutuvia kustannuksia eli

aiheuttaa lisätöitä ja johtaa todennäköisesti korkeampiin hintoihin uusittavassa tarjouskilpailussa. Lähtökohdan hankintalaissa olisi syytä sen sijaan olla se, että hankintayksikkö päättää nykyiseen tapaan omien tarpeidensa pohjalta hankittavasta tavarasta tai palvelusta ja sen vaatimuksista laissa olevat syrjimättömyyden, tasapuolisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden veloitteet huomioon ottaen. Hankintayksikkö ei liioin aina voi vaikuttaa siihen, saadaanko tarjouspyyntöön vain yksi vai useampi tarjous. Velvollisuuden asettaminen hankintayksiköille tarjouskilpailun uusimiseen silloin, kun

tarjouspyyntöön on saatu vain yksi tarjous, olisi edellä olevaan nähden ylimitoitettu toimenpide. Keskeyttämisveloitteen ei tule koskea myöskään puitejärjestelyn tai dynaamisten hankintajärjestelyjen sisäisiä hankintoja. Lisäksi tulee huomioida, että jos useamman tarjouksen puuttuminen johtuisi esim. hankinnalle asetetuista vaatimuksista, tarjouskilpailun uusiminen voi edellyttää vaatimustason laskemista ja siten johtaa hankintayksikön kannalta heikompaan lopputulemaan. Keskeyttämisveloitetta ei tulisi olla myöskään, jos yhden tarjouksen tilanne johtuu siitä, että hankintaprosessissa joudutaan sulkemaan tarjoajia pois esim. puuttuvan soveltuvuuden tai sen vuoksi, ettei tarjoajan tarjous vastaa tarjouspyyntöä. Maanmittauslaitos lausuu, että jos lähtökohtainen tarjouskilpailun uusimisveloite halutaan säilyttää esityksessä, tähän olisi hyvä lisätä lisäksi hankintayksiköille mahdollisuus harkita tarjouskilpailun uusimista ottaen huomioon tarjouskilpailun uusimisesta aiheutuvat lisäkustannukset, hankinnan kiireellisyys ja todennäköisyys sille, että tarjouskilpailun uusimisella

saadaan lisää tarjouksia.

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

Maanmittauslaitos lausuu keinojen sopivuuteen liittyen kuten asiasta on jo lausuttu edellä olevassa kohdassa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitykseen sisältyy muutos hankintalain 15 §:ään, jonka toteutuessa edellytys yksikön katsomiseksi sidosyksiköksi olisi se, että hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevassa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa olisi otettava huomioon emoyhtiö- ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tällä muutoksella pyritään selkeyttämään sidosyksikköaseman määräytymistä hankintayksikön ja sellaisen yksikön välillä, jolta hankintayksikkö hankkii tavaroita tai palveluita ilman julkista tarjouskilpailua. Maanmittauslaitos lausuu, että esitetty muutos ei vaikuttaisi ratkaisevasti Maanmittauslaitoksen toimintaan, koska Maanmittauslaitos hankkii pääsääntöisesti tavaroita ja palveluita vain

valtion keskitetyiltä palveluntarjoajilta, joiden toimintaa on säännelty erityislaililla. Maanmittauslaitos yhtyy kuitenkin siihen muun muassa maa- ja metsätalousministeriön lausumassa esitettyyn huomioon, että kategorinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus saattaa vaarantaa eräiden nykyisten palveluiden järjestämisen. Koska mainittu muutos ei

perustu hankintadirektiiviin eikä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, vaan kansallisiin tavoitteisiin, sanottua vähimmäisomistusvaatimusta saattaisi olla syytä lieventää varsinkin niitä tilanteita ajatellen, joissa palveluiden uudelleenorganisointi saattaisi heikentää varautumista poikkeustilanteisiin ja kansallista huoltovarmuutta.

Edellä olevan lisäksi Maanmittauslaitos lausuu, että asianomaisessa säännöksessä tai säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi selvyden vuoksi hyvä tuoda esiin, että muun muassa valtion virastot ja laitokset katsotaan samaan oikeushenkilöön eli Suomen valtioon kuuluviksi yksiköiksi, jotka voivat tehdä hankintoja toisiltaan sidosyksikköhankintoja koskevien rajoitusten estämättä. Vastaavasti nykyisen hankintalain 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun

ohella tuotu esiin, että sanottujen yksiköiden voidaan katsoa kuuluvan samaan oikeushenkilöön, jolloin niiden välisissä suhteissa ei olisi yleensä kysymys hankintalainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista, vaan rakenteellisista syistä erillisiksi organisoitujen, valtion kokonaan rahoittamien toimintojen järjestelyistä (ks. HE 108/2016 vp, s. 100).

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Maanmittauslaitos katsoo, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksen muutoksen todennäköisiä vaikutuksia on esitetty kattavasti sanotussa mietinnössä. Ehdotuksessa tulisi tarkentaa sitä, miten vaadittu määräysvalta sidosyksikössä tulisi toteuttaa, koska esitetyn 10 % omistaminen ei tarkoita suoraan sellaisen määräysvallan syntymistä, joka olisi vastaava kuin hankintayksikön omiin yksiköihinsä käyttämä.

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

Edellä esitetty huomioon ottaen muutos ei todennäköisesti vaikuttaisi ratkaisevasti Maanmittauslaitoksen toimintaan.

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

Edellä esitetty huomioon ottaen muutos ei todennäköisesti vaikuttaisi ratkaisevasti Maanmittauslaitoksen toimintaan.

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

Edellä esitetty huomioon ottaen muutoksesta ei todennäköisesti aiheutuisi taloudellisia tai muitakaan hyötyjä Maanmittauslaitokselle.

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

Edellä esitetty huomioon ottaen muutos ei todennäköisesti vaikuttaisi ratkaisevasti Maanmittauslaitoksen toimintaan, mutta vaikuttaisi sidosryhmien eli Maanmittauslaitoksen kanssa yhteistyötä tekevien kuntien ja kaupunkien toimintaan ja voisi siten mahdollisesti hidastaa tai viivästyttää yhteistoimintaa, jos siirtymäajat asetetaan liian tiukoiksi. Riittävää siirtymäajan määrittelyä varten on tehtävä tarkempi vaikutusten arviointi.

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

Edellä esitetty huomioon ottaen muutos ei todennäköisesti vaikuttaisi ratkaisevasti Maanmittauslaitoksen toimintaan. Maanmittauslaitoksen yhteistyötahoista ne, jotka omistavat ja hyödyntävät ehdotuksen kohteena olevia sidosyksiköitään, joutuvat kilpailuttamaan jopa merkittävän osan hankinnoistaan uudelleen ja keskittymään palvelujensa uudelleen järjestelyihin, jotta voivat turvata toimintaansa liittyvän palvelutuotannon. Jos vastaavaa joutuvat tekemään

yhtäaikaisesti lukuisat hankintayksiköt, tämä voi johtaa joidenkin hankintakohteiden osalta hintojen nousuun, joka saattaisi vaikuttaa

myös sidosyksikkömuutosten ulkopuolisten hankintayksiköiden kilpailutuksiin.

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

Edellä esitetysti vähimmäisomistusvaatimusta saattaisi olla syytä lieventää varsinkin niitä tilanteita ajatellen, joissa palveluiden uudelleenorganisointi saattaisi heikentää varautumista poikkeustilanteisiin ja kansallista huoltovarmuutta.

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?

Maanmittauslaitos lausuu, että esitykseen sisältyvällä uudella 4 momentilla hankintalain 71 §:ään voidaan riittävällä tavalla varmistaa turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioon ottamista hankinnoissa. Maanmittauslaitos kannattaa puheena olevaa esitystä, jossa turvallisuuden ja huoltovarmuuden vaatimusten sisältöä ei rajoiteta tarpeettomasti hankintalaissa, vaan niiden sisältö määräytyy niihin sovellettavat erityislakien säännökset ja hankintayksikön tapauskohtaiset tarpeet huomioon ottaen.

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?**

Maanmittauslaitoksessa saatavilla oleva tieto on, että rikosrekisteriotteiden hakeminen työllistää sekä aiheuttaa ylimääräisiä

kustannuksia tarjoajalle. Rikosrekisteriote sisältää henkilötietoja, joten sen käsittelyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota ja tarkastamisesta on aina sovittava erikseen tarjoajan ja hankintayksikön välillä. Hankintayksikössä rikosrekisteriotteen tarkastamiseen osallistuu kaksi henkilöä ja tarkastuksesta laaditaan pöytäkirja. Maanmittauslaitos katsoo, että rikosrekisteriotteiden pakollisesta käyttämisestä luopuminen tehostaa hankintamenettelyä sekä lisäksi vähentää rikosrekisterien tarkastamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Rikosrekisteriote tulisi hankintayksikön harkinta huomioon voida aina hankkia, vaikka lopulta ilmeni, että toimenpide on osoittautunut asiassa lopputuloksen kannalta merkityksettömäksi.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Maanmittauslaitos katsoo, että nykyisen hankintalain 101 §:n 3 momentissa tarkoitettujen jälki-ilmoitusten tekeminen aiheuttaa hankintayksiköille nykyisellään ylimääräistä työtä ja lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Jos kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa ja suora-hankinnoissa on esityksessä esiin tuodusti vastaisuudessa pakollista tehdä jälki-ilmoitukset, muutos osaltaan lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia entisestään. Nykyisellään jälki-ilmoitusten teko on aikaa vievää ja ilmoitusten rakenne sekä täyttäminen koetaan hankalaksi. Maanmittauslaitos katsoo, että jälki-ilmoitukset olisi vastedes pyrittävä tuottamaan entistä enemmän rakenteisena tietona suoraan aikaisemmin tehdystä hankintailmoituksesta.

Muut huomiot

Esityksessä on tuotu esiin, että hankintalain muutoksilla on tarkoitus lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Maanmittauslaitos katsoo, että esityksen vastaisessa valmistelussa olisi tarkoin harkittava, muun muassa valtiontalouden tilanne ja julkishallinnon tehostamistarpeet huomioon ottaen, mitkä hankintadirektiiviin ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön liittymättömät ja siten ei-pakolliset muutokset ovat luonteeltaan sellaisia,

että ne edellä esitetysti de facto lisäävät tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa, eivätkä päinvastoin vähennä niitä. Esimerkiksi ehdotukset uusista velvoitteista jakaa EU-kynnyksarvon ylittävä hankinta osiin tai uudistaa tarjouskilpailu tilanteissa, joissa tarjouspyyntöön on saatu vain yksi tarjous, ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä ei välttämättä saavuteta edellä tarkoitettuja uudistamisella tavoiteltuja hyötyjä, vaan niiden toteuttamisella saatetaan sen sijaan lisätä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa julkisten hankintojen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Mikkonen Soile

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Pasi Patrikainen ja hallintojohtaja Maija-Liisa Niskala