

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 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?**

-

- **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?

-

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 tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

-

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?

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Puolustusministeriö toteaa, että työryhmämietinnössä esitetyt tavoitteet julkisten hankintojen tehokkuuden, kustannussäästöjen ja vastuullisuuden parantamiseksi sekä laadukkaiden julkisten palvelujen, turvallisuuden ja huoltovarmuuden turvaamiseksi ovat kannatettavia. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan työryhmämietinnössä esitettyjen säännöskohtaisten muutosehdotusten toteuttaminen sellaisenaan johtaisi kuitenkin hankintayksiköiden, tarjoajien ja sidosryhmien kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen lisääntyneen hallinnollisen taakan osalta.

Puolustusministeriö nostaa seuraavissa kappaleissa esiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016, jäljempänä ”hankintalaki”) koskevat muutosehdotukset, joiden se katsoo aiheuttavan hankintayksiköiden toiminnalle tarpeetonta haittaa ja olevan osin ristiriidassa työryhmämietinnössä esitettyjen tavoitteiden kanssa.

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköiltä (15 §)

Työryhmämietinnössä sidosyksikköä koskevia edellytyksiä on ehdotettu kiristettäväksi siten, että hankintayksikön omistusosuudelle sidosyksikössä asetettaisiin 10 prosentin suuruinen vähimmäisvaatimus. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on säännöskohtaisten perustelujen mukaan estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen pieniin osuuksiin, mikä olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun rajoittumisen estämistä koskevien tavoitteiden kannalta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan lakiin ei tulisi säätää ylimääräistä kansallista vaatimusta koskien hankintayksikön omistusosuutta. Ehdotetun lakimuutoksen säätäminen olisi omiaan aiheuttamaan tarpeetonta hallinnollista taakkaa hankintayksiköille, mikä puolestaan kasvattaisi hankintojen kustannuksia ja vähentäisi hankintatoimen tehokkuutta. Ehdotettu muutos on siten ilmeisessä ristiriidassa lakihankkeelle asetettujen hankintojen tehostamista ja kustannussäästöjen saavuttamista koskevien tavoitteiden kanssa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan

sidosyksiköiden käyttöä on mahdollista ohjata tarvittaessa pehmeämmillä keinoilla. Esimerkki hyvin toimineesta pehmeämmästä ohjauksesta on Hankinta-Suomi -toimenpideohjelma, johon myös työryhmän mietinnössä on viitattu.

Markkinakartoitus (65 §)

Työryhmämietinnössä säännöksen 2 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi kuvaus erilaisista toimenpiteistä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi. Lisäksi säännökseen on ehdotettu lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin hankintayksikölle velvollisuus tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua, mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 2 momenttiin ehdotetut kuvaukset ovat kannatettavia. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettua 3 momentin kategorista tiettyyn hankinnan ennakoituun arvoon sidottua velvollisuutta ei tule lisätä lakiin, koska se olisi omiaan lisäämään tarpeettomasti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja hankintojen kustannuksia. Tämä olisi ristiriidassa lakihankkeen tavoitteiden kanssa. Hankintayksiköillä on yleensä paljon kokemusta toteuttamistaan hankinnoista ja siten hyvä kokonaiskuva vallitsevasta markkinatilanteesta.

Käytännössä hankintayksiköt arvioivat hankinnan toteuttamisen vaihtoehtoja ennen hankinnan aloittamista. Tällaisessa tilanteessa yksittäisen hankinnan perustelemisen aiheuttaisi runsaasti ylimääräistä hallinnollista työtä, eikä sillä saavutettaisi valmistelun laadun parantumista. Huomionarvoista on, että jo nykytilassa hankintayksiköillä on mahdollisuus hyödyntää markkinakartoitusta hankintojen valmistelussa.

Hankinnan kohteen kuvaus (71 §)

Työryhmämietinnössä säännökseen on ehdotettu lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin siitä, että hankintayksikkö voisi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä asettaa varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi sellaisia ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi hankinnan kohteena olevan tavaran alkuperän turvallisuusperusteiseen riskiin tai palvelun maantieteelliseen sijaintiin sekä edellyttää tarjoajaa todentamaan, että se kykenee koko hankinnan elinkaaren ajan täyttämään hankintayksikön tarjouskilpailussa asettamat vaatimukset. Säännökseen on ehdotettu myös mahdollisuutta ennakkolliseen ehdolliseen kilpailuttamiseen, jonka mukaan hankinta toteutettaisiin vain, mikäli tarjouspyyntöasiakirjoissa määritelty tilanne uhkaa tai vallitsee. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan turvallisuutta ja varautumista koskevien ehtojen käytön mahdollisuus on hankintayksiköille tärkeää. Ehdotettu 4 momentti ei kuitenkaan mahdollista tarjoajien poissulkemista.

Hankinnan jakaminen osiin (75 §)

Työryhmämietinnössä säännöksen 1 momenttia on ehdotettu muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin, mitä on perusteltu kilpailun lisääntymisellä sekä pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisella. Lisäksi ehdotetussa säännöksessä on säädetty hankinnan jakamistavoista ja perusteista, joiden vallitessa hankinta voidaan jättää jakamatta osiin.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettuja lakimuutoksia ei tule tehdä, sillä ne olisivat omiaan lisäämään sekä hankintayksiköiden että tarjoajien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Hallinnollista taakkaa, lisäkustannuksia ja hankintamenettelyn pidentymistä aiheuttaisivat muun muassa ylimääräisten sopimusten hallinnointi, erilaisten yhteistyöforumeiden lisääntyminen sekä turvallisuusselvitysten ja auditointien määrän lisääntyminen.

Ehdotetut muutokset olisivat myös ilmeisessä ristiriidassa lakihankkeelle asetettujen hankintojen tehostamista ja kustannussäästöjen saavuttamista koskevien tavoitteiden kanssa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nykytila mahdollistaa asianmukaisesti hankintayksiköiden harkinnan siitä, milloin hankinnan jakaminen osiin on tarpeellista. Jo nykytilassa hankintayksikön on esitettävä syyt hankinnan jakamatta jättämiselle, joten tarvetta velvoittavammalle sääntelylle ei ole.

Hankinnasta ilmoittaminen (101 §)

Työryhmämietinnössä säännöksen otsikko on ehdotettu muutettavaksi muotoon ”kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen”. Säännöksen 1 momenttia on ehdotettu selkeytettäväksi siten, että hankintailmoitus olisi mahdollista julkaista samanaikaisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. Säännöksen 2 momenttia on esitetty muutettavaksi siten, että mahdollistettaisiin hankintailoituksen julkaiseminen myös yhdellä tai useammalla muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä. Säännöksen 3 momenttia on ehdotettu muutettavaksi siten, että hankintayksikön tulisi julkaista jälki-ilmoitus kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailuista 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

Puolustusministeriö toteaa, että 1 ja 2 momenttien osalta ehdotetut muutokset ovat kannatettavia. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun 3 momentin mukainen 30 päivän määräaika jälki-ilmoituksen tekemiselle on käytännössä liian lyhyt. Määräajan tulisi olla vähintään neljä kuukautta hankintasopimuksen tekemisestä.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124 §)

Työryhmämietinnössä säännöksen 1 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi uusi 12 kohta, jonka mukaan hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa tulisi olla kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu 12 kohta ei toisi merkittävää lisäarvoa sidosryhmille lisääntyneenä informaationa, mutta lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125 §)

Työryhmämietinnössä hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaa säännöstä on ehdotettu muutettavan siten, että siinä asetettaisiin velvollisuus keskeyttää hankintamenettely, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen toteuttaa sopimuksen kohteen julkisena hankintana, sen olisi järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Mikäli hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 §:n mukaisesti, ei keskeyttämisvelvoitetta olisi.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu muutos olisi omiaan lisäämään tarpeettomasti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja hankintojen kustannuksia. Näin ollen se olisi ristiriidassa lakihankkeelle asetettujen hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä koskevien tavoitteiden kanssa. Käytännössä uuden tarjouskilpailun järjestäminen ei lisäisi tarjoajien määrää, sillä useissa tapauksissa hankintayksiköiden perustellusti spesifeille hankintatarpeille ei potentiaalisia tarjoajia ole markkinoilla enempää. Tällöin uuden tarjouskilpailun järjestäminen johtaisi aiemman tarjoajan antamaan kalliimpaan tarjoukseen. Toteutuessaan ehdotettu muutos johtaisi todennäköisesti kategoriseen markkinakartoitusten käyttämiseen silloinkin, kun tämä ei olisi objektiivisesti arvioiden perusteltua ja/tai hankintojen keinotekoiseen jakamiseen.

Ehdotetulla muutoksella ei kyettäisi myöskään varmistamaan hankintojen valmistelun korkeaa tasoa.

Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146 §)

Työryhmämietinnössä säännöksen 2 momentin 2 kohtaa on ehdotettu muutettavaksi siten, että voimassa oleva valituskielto koskien hankintojen jakamista osiin kumottaisiin ja samalla kyseistä kohtaa täydennettäisiin lisäämällä muutoksenhakukielto koskien 124 §:ssä tarkoitettua hankinnan valmistelun kuvausta. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 2 momentin 2 kohdan voimassa olevaa hankintojen osiin jakamista koskevaa muutoksenhakukieltoa ei tule kumota. Hankintojen jakamisessa osiin on kyse ennen kaikkea hankintayksikön harkinnassa olevista tarkoituksenmukaisuussyistä, joihin muutoksenhakuoikeuden ei tule ulottua. Toteutuessaan ehdotettu muutoksenhakukiellon kumoaminen johtaisi todennäköisesti spekulatiivisiin valituksiin ja lisäisi siten merkittävästi paitsi hankintayksiköiden, myös markkinaoikeuden työmäärää ja vaarantaisi siten oikeusturvan toteutumisen.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu lisäys muutoksenhakukiellosta koskien 124 §:ssä tarkoitettua hankinnan valmistelun kuvausta on kuitenkin tärkeä, mikäli puolustusministeriön edellä kohdassa 2.6. kyseistä säännöstä koskevassa lausumassa esitetystä huolimatta uusi 12 kohta päädyttäisiin säätämään.

Nurminen Minnamaria
Puolustusministeriö

Gau Anna
Puolustusministeriö