

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?

Espoon kaupunki katsoo, että pääsääntöisesti esityksen tavoitteet ja päämäärät ovat kannatettavia. Espoon kaupunki kannattaa erityisesti tavoitetta lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa. Eräänä positiivisena tähän liittyvänä muutoksena voidaan nostaa ehdotus rikosrekisteriotteiden tarkastamisen keventämistä.

Lausuttavana olevassa esityksessä on kuitenkin sekä hyvin että huonommin toimivia ehdotuksia. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) hankintamenettelyä koskeva lainsäädäntö on hankintayksiköille jo nykyiselläänkin raskasta soveltaa ja Espoon kaupunki kokee, ettei tämä uudistus suurelta osaltaan helpota hankintayksiköiden taakkaa huomioiden, että sinänsä yksittäisistä pienistä lisävaatimuksista koostuvana kokonaisuutena uudistus tulee lisäämään tuntuvasti hankintayksiköiden hallinnollista työtä ja tuo osin väistämättä myös lisähaastetta tarjoajapuolelle tarjousten tekemiseen.

Esitykseen on lisäksi sisällytetty huomattavan paljon ohjeistustyyppistä, ei-velvoittavaa sääntelyä ja pohdittavaksi jää, onko lainsäädäntö oikea väline tällaiseen luonteeltaan ”pehmeämpään” ohjaamiseen. Käytännössä nämä ohjeistukset eivät juuri vaikuta käsillä olevaan hankintalain nykytilaan, koska muun muassa varautumista koskevia tarjouspyynnön ehtoja on voinut laatia nykyisenkin lain puitteissa. Pahimmillaan ohjeistusluontoinen lainsäädäntö voi kuitenkin johtaa virheelliseen laintulkintaan siten, että kaiken mikä ei ole laissa nimenomaan sallittua tai mahdollistettua, tulkitaankin olevan kiellettyä.

Oman haasteensa tuo osaltaan se, että mietinnössä jää jonkin verran taustoittamatta ja perustelematta erinäisiä esimerkiksi hankintayksikön huolelliseen toimintaan liittyviä vaatimuksia, jotka sellaisenaan jättäisivät paljon tulkinnanvaraa ja linjattavaa oikeuskäytännölle. Espoon kaupunki toivookin näin ollen, että sen jäljempänä esittämiä nostoja tällaisista lisäperustelutarpeista otettaisiin huomioon varsinaista hallituksen esitystä kirjoitettaessa. Tämän tyyppisten vaatimusten tulkinnan jättäminen vain oikeuskäytännön varaan tuottaisi haastetta hankintayksiköille vuosiksi huomioiden myös vuoden 2017 hankintalain uudistus, jossa ennakkopäätöstuomioistuimeen eli

korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen julkisista hankinnoista säädettiin valituslupan alaiseksi. Käytännössä korkein hallinto-oikeus on myöntänyt hankinta-asioissa valituslupia sangen tiukoin kriteerein (esim. vuonna 2024 KHO antoi hankinta-asioissa kaksi ennakkopäätöstä).

Hankintojen kilpailuttaminen hankintalain mukaisesti on jo nykyisellään runsaasti kalenteriaikaa vievää. Mietinnössä on esitetty hankintayksiköille sellaisia lisävelvoitteita (mm. velvollisuus jakaa hankinnat osiin ja yhden tarjouksen kilpailutuksen uusimisvelvoite), jotka tulevat paitsi vaatimaan lisäresursointia, entisestään myös pidentämään julkisten hankintojen ajallista kestoa. Esitetyissä muutoksissa piilee pahimmillaan riski siitä, että ao. muutokset houkuttelevat hankintayksiköitä entistä herkemmin suorahankintojen tekemiseen, koska varsinainen kilpailutusprosessi koetaan liian pitkäkestoisena hankintayksikön toiminnan kehittämisen ja tarkoituksenmukaisten palvelujen järjestämisen esteeksi.

Hankintalain muutosta valmisteltaessa sidosyksiköitä koskeva vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys on saanut paljon palstatilaa. Ehdotetulla esityksellä on varmasti monenlaisia vaikutuksia erilaisiin hankintayksiköihin ja etenkin niiden toimintoihin valitsemiensa erilaisten hankintastrategioiden tulokulmasta. Yleisesti ottaen Espoon kaupunki katsoo, että sidosyksiköitä koskevalla valvonnalla mahdollisiin palvelujen järjestämisen väärinkäyttöihin voidaan puuttua tarkoituksenmukaisesti jo nykyinsäädännönkin nojalla, mutta ymmärtää tahtotilan saada maan tavaksi muodostuneen pieniin omistusosuuksiin perustuvien suurien sidosyksikköjen toimintaa suitsittua ja tiettyjä markkinoita tervehdytettyä.

Haasteena sidosyksiköitä koskevassa uudistusesityksessä on kuitenkin ehdotettu poikkeukseton 10 %:n omistusosuuteen perustuva malli, jonka vaikutuksia ei ainakaan mietinnössä ilmeneviltä osin ole mitä ilmeisimmin riittävästi selvitetty, minkä lisäksi muutokselle on esitetty sen valtakunnallisesti merkittävät vaikutukset huomioiden aivan liian lyhyt siirtymäaika. Tunnistamatta on mm. sellaiset hankintayksiköille kriittiset toiminnot, joihin yksityisellä sektorilla ei tällä hetkellä ole joko lainkaan palveluntarjontaa taikka se ei esitetyn lyhyen siirtymäajan puitteissa ole laadultaan vielä riittävän luotettavalla tasolla (esimerkkinä muun muassa kunta-alan palkanmaksun osalta kriittiset palkkamoottorijärjestelmäratkaisut). Riskinä onkin, että muutoksen kustannusvaikutukset ovat merkittävät tai vielä pahempaa, hankintayksiköt eivät kykene tuottamaan niiden toiminnalle täysin kriittisiä palveluja (esim. maksamaan palkkoja).

Lausunnoissa on pyydetty erityisesti ottamaan kantaa esitysten vaikutuksiin. Eri sääntelyvaihtoehtoja ja niiden kokonaisvaikutuksia olisi ollut hedelmällisempää pohtia jo aiemmin valmisteluvaiheessa ja valita tämän analyysin perusteella tarkoituksenmukaisin sääntelytapa. Hallituksen esitystä koskevasta mietinnöstä saa vaikutelman, että vastuu esityksen vaikutusten arvioinnista jää pitkälti lausujille. Espoon kaupunki toivoo, että lausuntopalautte otetaan vastavuoroisesti tarkoituksenmukaisella tavalla esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

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?**

Markkinakartoitus

Espoon kaupunki katsoo, että markkinoiden kartoittamiseen ja aktiiviseen vuoropuheluun kannustaminen on hyvä ja kannatettava asia. Ennen hankintailmoituksen julkaisemista suoritettujen toimenpiteet eivät kuitenkaan varsinaisesti kuulu hankintalainsäädännön sääntelemään hankintamenettelyyn.

Hankintalain 65 §:n täsmennykset markkinoiden kartoittamisen toimenpiteisiin eivät muuta nykytilannetta, koska hankintayksiköt ovat voineet näitä keinoja käyttää jo aikaisemmin. Toimenpiteiden nostaminen lakiin tuo niitä tietysti näkyvämmäksi ja varmasti vähintäänkin tietoisuuteen myös sellaisille toivottavasti jo varsin harvalukuisille hankintayksiköille, joiden käytänteisiin ei vakiintuneesti kuulu markkinakartoituksen tekeminen. Mietinnön ehdotukset ovat luonteeltaan ohjaavia, joten voidaan kuitenkin kysyä, onko lakiteksti niille oikea paikka vai voisiko ohjausta tehdä esimerkiksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Markkinakartoitukselle asetettu huolellisuusvelvoite

Espoon kaupunki katsoo, että ensisijaisesti tulisi lainsäädännön tasolla pitää riittävänä, että markkinakartoitus on ylipäättään tehty eikä lainsäädännössä tulisi asettaa erityistä markkinakartoituksen tekemiseen liittyvää luonteeltaan epämääräistä, avointa ja valitusherkkää huolellisuusvelvoitetta, jota pykälän perusteluissa tuodaan esiin. Tämä siis myös huomioiden, että esitetyn 65 §:n varsinaisessa lainkohdassa ei mainita lainkaan hankinnan huolellisesti toteuttamista, vaan se mainitaan ainoastaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Huolellisesti toteuttamisen määrittelemine on mainitusti jätetty esityksessä täysin avonaiseksi. Mikäli huolellisuusvelvoite halutaan esityksessä pitää, tulisi se mainita myös lainkohdassa ja sen määritelmä tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa avata kattavasti. Tämä on merkityksellistä etenkin, koska markkinakartoituksen toteuttaminen ”huolellisesti” vapauttaa hankintayksikön lain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan esim. yhden tarjouksen tarjouskilpailun uusimiselta. Huomionarvoista on lisäksi, että ehdotetussa 125 §:ssä mainitaan, että keskeyttämisvelvoitetta ei ole, jos hankintayksikkö on tehnyt 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen. Tältä osin ei kuitenkaan edellytetä, että markkinakartoitus on toteutettu huolellisesti.

Markkinakartoituksen osalta esitetty tietyn toimittajan suosimiskielto

Espoon kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että varsinaisessa lainkohdassa 65 §:n osalta on kirjattu lisäys, jonka mukaan eri tahojen neuvojen käyttäminen hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa ei saa johtaa ”tietyn toimittajan suosimiseen” nykyisessä lainkirjauksessa olevan kilpailun vääristämisen kiellon lisäksi.

Ao. lainkohta sisältää em. tavoin jo nykyisellään kiellon toteuttaa markkinakartoitusta niin, että se johtaisi kilpailun vääristymiseen. On selvää, että syrjimättömyyden periaatteen mukaisesti ketään yksittäistä toimittajaa ei tietenkään saa suosia, mutta lainkohtaan lisättäväksi ehdotettua tietyn

toimittajan suosimista ei ole lainkaan avattu taikka lisästarvetta perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tämä aiheuttaa riskin siitä, että lain sanamuoto voi johtaa tulkintaan, jonka mukaan hankintayksikkö ei voi jatkossa ostaa laadukasta tai kehittynyttä tuotetta tai palvelua ilman, että se (väärin)tulkittaisiin tietyn toimittajan suosimiseksi huomioiden, että tarjoajien tulokulma ”tietyn toimittajan suosimisesta” on usein hyvin erilainen kuin hankintayksiköllä. Ehdotettu muutos ei myöskään kannusta julkiselle sektorille palveluja tuottavia innovoimaan, jos innovatiivisten ja kehittyneempien tuotteiden tai palveluiden ostaminen voitaisiin tulkita tietyn toimittajan suosimiseksi.

Koska jo nykyinen lainsäädäntö kattaa sellaisenaan tietyn toimittajan suosimisen kiellon, tulisi kyseinen lisäys poistaa kokonaan, koska se tulee aiheuttamaan tulkintahaasteita ja pahimmillaan estämään hankintayksiköiden laadukkaan palvelutuotannon sekä vähintäänkin ruuhkauttamaan markkinaoikeutta. Toissijaisesti asia tulisi avata ja täsmentää yksityiskohtaisissa perusteluissa selkeästi siten, että ehdotettu muutos ei vie hankintayksiköiltä nykyisessä oikeuskäytännössä laajalti tunnustettua harkintavaltaa siitä, mikä on sille tarkoituksenmukainen palvelu tai tuote taikka niille asetettava laatutaso. Mikäli säännös jää tällaisenaan esitykseen, tulee se lisäksi käsitellä perustuslakivaliokunnassa ja arvioitava, onko se perustuslain takaaman kuntien itsehallinnon vastainen.

Arvoltaan merkittävän hankinnan markkinakartoitus ja markkinakartoituksen ajankohta

Työryhmän mietinnön mukaan, jos hankinnan ennakoitu arvo on merkittävä, tulisi markkinakartoituksessa kartoittaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytykset hankinnan toteuttamiseen.

Mietinnössä ei ole kuitenkaan lainkaan avattu, milloin hankinnan arvo katsotaan merkittäväksi. Toiselle hankintayksikölle merkittävä arvo voi olla 100 000 € ja toiselle 10 miljoonaa €. Epäselvää on lisäksi, mistä tulokulmasta käsin ja miten hankintayksikön tulisi kartoittaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytykset. Espoon kaupunki katsoo, että mikäli tällaista halutaan edellyttää, näitä seikkoja tulee selkeyttää esityksessä.

Mietinnössä todetaan, että markkinakartoitukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi hankintayksikön tulisi lisäksi kiinnittää erityistä huomiota kartoituksen toteutusajankohtaan. Mietinnössä ei kuitenkaan täsmennetä, miten tämä edistää markkinakartoitukselle asetettuja tavoitteita ja miten markkinakartoituksen ajankohtaa tulisi arvioida taikka milloin ajankohta on hyvä tai huono. Mikäli tällaista edellytetään, tulisi asiaa avata ja perustella enemmän.

Markkinakartoitus ja menettelyistä aiheutuvien kustannusten arviointi sekä hankintojen valmistelun kuvaamisvelvoite

Mietinnössä on esitetty, että hankintayksiköiden tulisi yli 10 miljoonan euron hankinnoissa mahdollisuuksien mukaan arvioida eri menettelyistä aiheutuvia kustannuksia kulloisessakin hankinnassa. Sitä ei kuitenkaan ole avattu, mitä tällä menettelyn kustannuksien arvioimista koskevalla lisävaatimuksella tavoitellaan eli jää täysin arvausten varaan, onko lainsäätäjällä tässä kohdin ajatellut, että esim. kustannuksiltaan tyypillisesti suurempien neuvottelumenettelyjen hyödyntäminen mahdollisuuksien mukaan tällaisissa arvoltaan suuremmissa hankinnoissa olisi hyvä vai huono asia. Mikäli tällaista edellytetään, tulisi ao. kustannusvertailun tarkoitusta ja merkitystä

avata ja perustella enemmän, koska tällaisenaan se tuntuu vain tuovan tarpeetonta hallinnollista lisätaakkaa hankintayksiköille.

Mietinnössä on myös edellytetty, että hankintayksikön tulisi jatkossa kuvata, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Tämäkin tuo tuntuva lisäbyrokratiaa hankintayksiköille ilman, että mietinnössä perustellaan, miksi tällainen on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista. Mikäli tällaista edellytetään, tulisi asiaa avata ja perustella enemmän.

Hankintasopimuksen jakaminen osiin ja sitä koskeva valitusoikeus

Mietinnön 75 §:n mukaisesti hankintayksiköillä olisi jatkossa lähtökohtaisesti velvollisuus jakaa hankinnat osiin. Espoon kaupunki vastustaa ehdotusta ja katsoo, että ehdotus on vähintäänkin problemaattinen hankintayksiköiden palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen liittyvän hankintavallan kaventuessa ja tuo valituskelpoisena pahimmillaan tuntuvaan riskin aiheettomista markkinaoikeuskäsittelyistä, joiden myötä julkisten palvelujen järjestäminen ja kehittäminen viivästyy tarpeettomasti.

Hankintayksiköt ovat erilaisia, joten niiden tarpeet ovat myös erilaisia. Hankinnan toteuttamistapa tulisi voimassa olevan oikeuskäytännönkin mukaisesti olla jatkossakin hankintayksikön hankintavallassa, eikä hankintojen osiin jakamiseen tulisi pakottaa. On vaikea ymmärtää, miksi toimittajakentällä tulisi olla oikeus ostajan sijaan määrittää ostajalle tarkoituksenmukainen tapa ostaa palveluja - eihän näin toimita myöskään yksityisellä sektorilla ja ehdotetun pakottavan säännöksen vaikutukset julkiseen toimintaan ja sen kehittämiseen tulisi ennen tällaista sääntelyä selvittää perusteellisesti. PK-yrityskentän hyödyntäminen on toki järkevä tavoite, mutta PK-yrityksiä hyödynnetään tälläkin hetkellä paitsi ihan itsenäisinä tarjoajina ja sopimuskumppaneina, myös suuremmissa hankinnoissa alihankkijoina. Lisäksi pienempien tarjoajien on luonnollisesti mahdollista tarjota julkisiin tarjouskilpailuihin myös ryhmittyminä ja hyödyntää voimavara-alihankkijoita/alihankkijoita.

Esimerkiksi ICT-hankintoja on usein lähes mahdotonta jakaa osiin, koska mm. ICT-järjestelmän tulee toimia sulavana kokonaisuutena. Ehdotettu muutos aiheuttaisi ICT-järjestelmähankinnoissa tuntuva integraatiokustannusten ja resurssitarpeen kasvun sekä sen, että hankintayksiköllä ei olisi mahdollista suunnitella ICT-arkkitehtuuria tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla.

Toisena käytännön esimerkkinä voi tuoda esille rakennusurakat, jotka on tyypillisesti tarkoituksenmukaista kilpailuttaa yhtenä kokonaisuutena yhdeltä kokonaisvastuulliselta urakoitsijalta, joka toimii urakan päätoteuttajana ja työturvallisuusasioista vastaavana urakoitsijana, ja näin ollen myös vastaa kaikesta rakennusurakan urakka-alueella tehtävien töiden yhteensovittamisesta, siellä toimivien työnsuorittajien hallinnoimisesta sekä työturvallisuudesta. Mikäli hankintayksikkö kilpailuttaisi erikseen kaikki urakkaan tarvittavat toiminnot, siirtyisivät tällöin myös rakennusurakan päätoteuttajan vastuut (sisältäen muun muassa töiden yhteensovittamisen ja työturvallisuusasiat), hankintayksiköille, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista. Pykäläehdotuksissa tai perusteluissa ei kuitenkaan kuvata, millaisiin tai minkä suuruisiin osiin jakaminen olisi jatkossa hyväksyttyä rakennus- tai korjausurakoissa. Käytännössä jäisi hankintayksikön arvion ja myöhemmin oikeuskäytännön varaan määrittellä, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut osiin jakamisella. Tämä asettaa hankintayksiköt kestävämpään tilanteeseen, varsinkin kun tuntuva osa hankinnoista on nimenomaisesti rakennusurakoita (Hilmassa julkaistiin vuonna 2023 yli 20 000 ilmoitusta).

Rakennusurakoiden osuus oli 21,8 prosenttia (lähde <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/announcement/hilmassa-yli-20000-ilmoitusta-2023>)). Ehdotettu sääntely ei tue lainkaan julkisen alan rakentamisen laatu- ja kustannuskohtien huomioon ottamista. Rakennus- tai korjaushankkeen vastuut jakautuvat usein selkeämmin ja annetut takuuajat saattavat olla pidempiä esimerkiksi kokonaisvastuurakentamisessa kuin hankkeessa, jossa eri tahot vastaavat suunnittelusta ja toteutuksesta. Katsomme, että minkään urakkamuodon käyttöä ei tule rajoittaa.

Tällaisenaan ehdotus tuo tuntuvasti lisäbyrokratiaa ennestään jo resurssipulasta kärsiville hankintayksiköille mm. lisäkilpailutusten ja valituskäsittelyjen muodossa ilman että säännöksen vaikutuksia on selvitetty. Kyse on hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta eikä niinkään hankintamenettelyn syrjimättömyydestä tai avoimuudesta. Ensisijaisesti PK-yrityksiä tulisi kannustaa tarjoamaan aiempaa rohkeammin esim. ryhmittyminä ja selkeyttää ryhmittymiä ja voimavara-alihankintaa koskevia säännöksiä ymmärrettävämmiksi tarjoajakentälle. Lisäksi mietinnön yksityiskohtaiset perustelut eivät kerro, minkälaisissa tilanteissa hankinta voitaisiin jättää jakamatta osiin sen luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai jakamiseen liittyvien riskien takia eli mikäli tällaiseen sääntelyyn päädytään, tulisi taustatöissä ao. lainkohdan osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvata laajemmin ja konkreettisin esimerkein, milloin jakamatta jättäminen on mahdollista eikä jättää tätä vain oikeuskäytännön varaan. Tarkoituksenmukaista ei ole luoda julkisiin hankintoihin tarpeetonta epävarmuutta ja alentaa kynnystä oikeuskäsittelyille.

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan 146 §:ään suunnitellun hankinnan osiin jakamista koskevan vaatimuksen ulottaminen muutoksenhaun piiriin on omiaan lisäämään epätarkoituksenmukaisten, hankintojen valmistumista ja julkisten palvelujen kehittämistä viivästyttävien, valitusprosessien määrää.

Tarjoajien tulokulma hankintojen osiin jakamiseen on usein hyvin erilainen kuin hankintayksiköllä. Tarjoajat eivät välttämättä pysty havainnoimaan hankintayksikön ratkaisun taustalla vaikuttaneita tekijöitä esimerkiksi sopimuskauden aikaisen sopimushallinnan näkökulmasta, sillä ne liittyvät vahvasti muun muassa kaupungin henkilöstöresursointiin. Vaikka tarjoajan näkökulmasta jokin hankinta voisi vaikuttaa olevan tarkoituksenmukaista jakaa esimerkiksi maantieteellisesti omiin osiin, ei se välttämättä ole hankintayksikön näkökulmasta perusteltua.

Markkinaoikeusprosessit vievät aina paljon kaupungin resursseja pois hankintayksiköiden ydintyöstä. Espoo ei koe tarkoituksenmukaiseksi sitä, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi tulisivat myös tällaiset vahvasti hankintayksikön sisäisiin rakenteisiin ja niihin liittyviin ratkaisuihin kohdistuvat seikat.

Mikäli esitetystä lainmuutoksesta ei voida tältä osin kokonaan luopua, tulisi muutoksenhakuoikeus Espoon näkemyksen mukaan vähintään sitoa hankintalain 146 §:n 3 momentin mukaiseen käsittelylupaprosessiin. Siten markkinaoikeus voisi tehdä nopean arvion siitä, onko valitusprosessi aiheellinen, eikä hankinnan valmistuminen jäisi odottamaan markkinaoikeuden pääasiantarkaisua. Erityisen ongelmallisina Espoo nostaa esille erilaiset rakennusurakat ja tavarahankinnat (esim. konehankinnat), joiden osalta vastaan saattaa tulla tilanne, jossa koko hankinnan toteuttaminen viivästyisi markkinaoikeusprosessin vuoksi, sillä hankinnan väliaikainen järjestäminen ei välttämättä ole hankintalain 153 §:n perusteella sallittua. Sama koskisi erilaisia isompia investointeja edellyttäviä (mm. ICT-) hankintoja, joissa väliaikainen järjestäminen saattaisi olla mahdollista, mutta taloudellisen riskin vuoksi palvelun käyttöönottoa päädyttäisiin siirtämään oikeuskäsittelyn ajaksi.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Työryhmän mietinnön mukaan lain 124 §:ään lisätään uusi kohta, jonka mukaan hankintayksikön tulee perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Espoon kaupunki katsoo, että tämä tuo lisäbyrokratiaa hankintayksiköille huomioiden mm., että tällaisen kuvaamisen tarvetta tai tarkoitusta ei ole käytännössä perusteltu lainkaan.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen yhden tarjouksen tilanteissa

Työryhmän mietinnössä esitetään, että 125 §:ää muutettaisiin siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Muutos pidentäisi hankintaprosesseja ja lisäisi hallinnollista taakkaa, mistä johtuen Espoon kaupunki vastustaa ehdotusta.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti suhtauduttu sallivasti hankintayksikön oikeuteen keskeyttää tai olla keskeyttämättä hankintaa, mutta ehdotetussa muutoksessa suunta on päinvastainen. Ehdotetun pykälän valvonta jää myös epäselväksi. Päätöksestä olla keskeyttämättä hankinta saisi mietinnön mukaan valittaa markkinaoikeuteen ja ilmeisesti valitusoikeus toteutuisi varsinaisen hankintapäätöksen yhteydessä, koska ehdotuksessa ei säädetä velvollisuudesta tehdä päätöstä keskeyttämättä jättämisestä. Epäselväksi jää myös, kenellä olisi oikeus valittaa keskeyttämättä jättämisestä ja miten asianosaisuus määrittäisi.

Ehdotettu säännös voisi aiheuttaa sen, että hankintayksikkö olisi velvoitettu tekemään tarpeitaan vastaamattomia hankintoja saadakseen lisää kilpailua aikaiseksi. Espoon kaupunki katsoo, että hankintayksiköllä tulisi säilyä oikeus määritellä hankinnan kohde tarpeittensa mukaisesti.

Ehdotetussa 125 §:ssä säädetään, että edellä mainittua keskeyttämisvelvollisuutta ei ole, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 §:n mukaisesti.

Pykälän yksityiskohtaiset perustelut jättävät kuitenkin runsaasti tulkinnanvaraa mm. sen suhteen millä tavoin hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa ”riittävästi” eli käytännössä perusteluissa olisi suositeltavaa avata paremmin sitä, mikä katsotaan riittäväksi tasoksi millaisessakin tilanteessa. Epäselväksi jää myös, minkälainen hankinnan kohde katsotaan niin vaativaksi tai muutoin sellaiseksi, että tarjontaa olisi vain hyvin rajoitetusti. Perustelut vaatisivat lisää konkreettisia esimerkkejä, missä tilanteissa uudelleenkilpailuttamisvelvollisuutta ei olisi.

Lisäksi ao. lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että voidakseen poiketa uudelleenkilpailutusvelvollisuudesta, hankintayksikön on paitsi tullut ottaa huomioon ”markkinoiden näkemykset”. Kirjaus on erittäin haastava huomioiden, että käytännössä katsoen kaikilla yrityksillä on omat näkemyksensä ja tällainen kirjaus tulee väistämättä aiheuttamaan tilanteita, joissa ajaudutaan raskaisiin valituskierteisiin siksi, että joku näkemyksiään esittänyt toimittaja tulkitsee hankintayksikön toimineen virheellisesti, koska se ei ole ottanut huomioon juuri heidän näkemystään vaan arvioinut muiden toimittajien tarjoaman ratkaisun hankintayksikölle tarkoituksenmukaisimmaksi. Pahimmillaan tällainen kirjaus voi johtaa tilanteisiin, joissa hankintayksikön harkintavaltaa sille tarkoituksenmukaisimmasta ratkaisusta päädytään rajaamaan. Ao. kohta tulisi ensisijaisesti poistaa tai vähintäänkin avata tarkemmin, mitä näkemysten huomiointi voi olla ja mitä se ei ole.

Mikäli vastoin Espoon näkemystä lainsäädäntöön tulisi aiempaa vahvempi velvoite jakaa hankinta esitetyn 75 §:n mukaisesti osiin, katsoo Espoon kaupunki asianmukaisena kuitenkin ehdotuksen, jonka mukaan hankintayksikkö välttyisi uudelleenkilpailuttamisvelvollisuudelta, mikäli hankinta olisi jaettu osiin.

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

Espoon kaupunki katsoo, että huolellista valmistelua ja markkinakartoituksen käyttöä koskevien muutosten tarkoitus on lähinnä ohjata ao. käytänteitä vielä noudattamattomia hankintayksiköitä toimimaan järkevämmin, joten pohdittavaksi jää, onko lakiin kirjaaminen oikea keino edistää niitä. Mikäli muutokset halutaan pitää esityksessä, on muutettavaksi esitettyjen lainkohtien osalta syytä tarkentaa ja laventaa perusteluja, joiden mukaan pykälä jatkossa tulkitaan, jotta turhilta oikeudenkäynneiltä ja viivästyksiltä hankinnoissa vältyttäisiin.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Espoon kaupunki ymmärtää mietinnössä esitetyn tavoitteen estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautumisen hyvinkin pieniin osuuksiin, mutta pitää haastavana ehdotettua 10 % omistusosuuteen perustuvaa mallia, jonka vaikutuksia ei ainakaan mietinnössä ilmeneviltä osin ole mitä ilmeisimmin selvitetty riittävästi eikä jo tehtyjä selvityksiä ole riittävästi huomioitu mietinnön esittämässä mallissa. Mm. kilpailu- ja kuluttajavirasto ("KKV") totesi tutkimusraportissaan 9/2024, ettei se kannata yleistä 10 prosentin omistusosuusvaatimusta. Raportissa todettiin vaatimuksen todennäköisesti nostavan kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. KKV ehdotti sääntelyyn sidosyksikön enimmäisliikevaihtoon perustuvaa poikkeusta, joka rajaisi sidosyksiköiden käyttöä, mutta ei KKV:n näkemyksen mukaan kuitenkaan nostaisi kustannuksia. Tällaisen vaihtoehdon poissulkemista ei ole mietinnössä perusteltu käytännössä lainkaan.

Lähtökohtana sidosyksikköjä koskevassa lainsäädännössä on se, että sidosyksikön käytössä ei ole kyse kilpailuttamisvelvoitteiden laiminlyönnistä vaan hankintayksiköiden vaihtoehtoisesta tavasta järjestää toimintaansa. Sidosyksiköiden tarkoitus on toimia julkissektorin sisällä tasaten hyötyjä hankintayksiköiden kesken ja tuottaen palveluita ja tuotteita vain omistajilleen. Tätä varmistavat sidosyksiköille asetetut ulosmyynnin rajoitukset. Sidosyksiköiden yksiselitteinen velvollisuus tehdä omat hankintansa julkisilla kilpailutuksilla hyödyntää toisaalta myös yksityistä sektoria.

Hankintayksiköt (kunnat) ovat saavuttaneet merkittäviä kustannussäästöjä keskittämällä tiettyyn toimintaan tai palvelutuotantoon erikoistuneita asiantuntijoita yhteisesti omistettuun sidosyksikköön. Sidosyksiköiden käyttöä on kuitenkin kritisoitu markkinoiden tehokkaan hyödyntämisen kannalta.

Espoo on jäsenenä kuntayhtymänä toimivassa HSY:ssä, joka hoitaa pääkaupunkiseudun jätehuoltoa. Koska esitys ei koske kuntayhtymiä, Espoolla ei siten ole tarvetta lausua esityksen vaikutuksista jätehuollon osalta, mutta tunnistamme haasteet, joita ehdotettu muutos toisi valtakunnallisesti.

Esityksen tavoitteena on suitsia sellaisia sidosyksikköhankintoja, jotka tehdään hyvin pienellä sidosyksikön omistusosuudella. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi 10 prosentin omistusosuusvaatimus vaikuttaa olevan varsin korkea. Käytännössä esityksessä ehdotettu 10 % vähimmäisomistus ei vaikuttaisi perustuvan mihinkään julkilausuttuun perusteeseen eikä tutkittuun tietoon. Se kuitenkin voimaantullessaan rajoittaisi muun muassa tarkoituksenmukaista yhteistyötä esim. hankintayksiköiden välillä, mikä vaikutus koskisi erityisesti pieniä kuntia, mutta toisi heijastevaikutuksia myös suurten kuntien väliseen yhteistyöhön. Espoon kaupunki katsoo, että esitettyä 10 %:n vähimmäisomistusrajaa tulisi lainsäädännön loppuvalmistelussa arvioida avoimemmin ja harkita myös muita ratkaisuvaihtoehtoja haasteen ratkaisemiseksi.

Espoon kaupunki ehdottaa harkittavaksi yhtenä vaihtoehtona, että omistusosuusvaatimusta alennettaisiin ja se asetettaisiin esimerkiksi viiteen (5) prosenttiin. Tämä mahdollistaisi paremmin myös tarkoituksenmukaisemman ja tehokkaamman seudullisen sidosyksikköyhteistyön. Nyt esitetty 10 % malli hankaloittaa seudullista yhteistyötä mm. tilanteissa, joissa sidosyksikön omistajina on yksi suurempi ja useampia pienempiä kaupunkeja, koska tällöin suuremman kaupungin tyyppisesti suurempaa kustannusosuutta peilaava suurempi omistusosuus rajoittaa pienempien kaupunkien lukumäärää ja tarkoituksenmukainen seutuyhteistyö vaikeutuu. Mikäli omistusosuutta koskeva prosenttirajaus olisi pienempi, ainakin osa epätarkoituksenmukaisista omistusjärjestelyistä voitaisiin jättää tekemättä ja tarve esitettyä huomattavasti pidemmille siirtymäajoille voisi vähentyä. Muut määräysvallan täyttymiseen liittyvät kriteerit voitaisiin nykyisen mallin mukaisesti täyttää esim. osakassopimuksiin tai yhtiöjärjestyksiin liittyvillä määräyksillä. Myös KKV:n esittämä sidosyksiköiden enimmäisliikevaihtoa koskeva rajaus voisi olla toimiva vaihtoehto.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy myös erinäisiä teknisiä haasteita. Esimerkiksi nyt ehdotettu omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus koskisi sidosyksiköitä, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- taikka yhdistysmuotoisina. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten mainitusti sovellettaisi kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin, mitä rajausta Espoon kaupunki pitää hyvänä. Muutos olisi puhtaasti kansallinen, eikä se perustu hankintadirektiiviin. Espoon kaupunki kuitenkin huomauttaa, että säätiöillä ja yhdistyksillä ei ole omistajia, joten ne olisi joka tapauksessa rajattava nyt ehdotettavan omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle.

Nyt esitetty hankintalain 15 § on lisäksi epäselvä emoyhtiötä ja sen tytär- ja osakkuusyhtiötä koskevilta osin ja jättää runsaasti tulkinnan varaa. Säännöksen perusteluita on tältä osin selvennettävä huomattavasti ja soveltamistilanteet kuvattava seikkaperäisesti.

Yleisesti ottaen Espoon kaupunki katsoo, että oikeuskäytännössä viime aikoinakin annetut sidosyksiköjä koskevat ratkaisut lähtevät siitä, että sidosyksikköpoikkeusta on Suomessa tulkittu liian laajasti, mikä on osoitus siitä, että nykyinen lainsäädäntö voi olla jo sellaisenaankin riittävä, valvonta toimii eikä tämän tyyppiselle niin sanotulle jälkikäteiselle tiukentavalle sääntelylle ole välttämättä edes tarvetta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Epäselväksi jää, mitä yleisen edun huomioimisella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella ei Espoon näkemyksen mukaan todennäköisesti edistetä kilpailun lisäämisen tavoitetta parhaalla mahdollisella tavalla. Markkinavaikutukset olisivat eri tilanteissa hyvin moninaisia ja varsinkin alkuvuosina aiheuttaisivat tuntuja haasteita erityisesti mm. ICT-kentällä.

Edellä mainitun tavoin sidosyksikkösääntelyn muutos nostaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaikutusarvion mukaan julkisen sektorin kustannuksia. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan nostaa erilaiset ICT-palvelut, joiden osalta KKV:n tutkimuksen mukaan hankintayksiköt hyödyntävät laajalti sidosyksiköiden palveluja. Mikäli nyt esitetty 10 %:n malli lyhyine siirtymäaikoineen etenee lainsäädännöksi, on erittäin korkea riski sille, että ICT-markkinat menevät valtakunnallisesti sekaisin vuosiksi, millä on vaikutuksia paitsi suoraan julkisyhteisöjen, myös yksityisen sektorin ICT-kustannuksiin. Tämän taustalla on paitsi julkisorganisaatioiden paine kilpailuttaa lyhyellä aikavälillä samanaikaisesti todennäköisesti satoja, ellei tuhansia ICT-hankintoja, myös valtavan ICT-palvelutarpeen samanaikainen käyttöönotto. Tällaisessa tilanteessa ruuhkautuu ensinnäkin ICT-toimittajien tarjouksia tekevä henkilöstö, jolloin ICT-toimittajat joutuvat priorisoimaan tarjoamista eikä kaikille riitä tarjouksia. Seuraava katastrofi onkin sitten ao. palvelujen samanaikainen käyttöönotto, johon ICT-ammattilaisten määrä ei Suomessa tule yksinkertaisesti riittämään. Tämä tulee aiheuttamaan paitsi tuntuja kustannusten nousua, myös sen, että käyttöönottoja ei joko lainkaan saada vietyä maaliin taikka niihin tulee tuntuja viivästyksiä, minkä lisäksi ICT-kehittämiseen ei todennäköisesti jää lainkaan kaistaa (esim. lainsäädännönkin edellyttämien uudistusten vieminen järjestelmiin).

Edellä mainitusta kehityksestä nähtiin jo vilaus hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä, mutta tuolloin juurikin sidosyksiköt ylipäättään mahdollistivat uudistuksen ICT-siirtymän toteuttamisen lyhyessä määräajassa. Nyt esitetty muutos on kuitenkin valtakunnallisesti huomattavasti laajempi eivätkä sidosyksiköt pystyisi käytännössä olemaan juurikaan apuna. Tällainen kehitys olisi erittäin ongelmallista paitsi julkisorganisaatioiden peruspalvelujen turvaamisen kannalta, myös huoltovarmuuden, varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan näkökulmista.

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

Pitkäaikaisvaikutukset Espoon kaupungille eivät olisi kohtuuttomat, koska Espoon kaupungin strategiana ei ole ollut panostaa sidosyksiköiden käyttöön hankinnoissa muutoin kuin silloin, kun markkinaehtoisia ratkaisuja ei käytännössä ole saatavilla. Lyhytaikaisvaikutukset sen sijaan aiheuttaisivat tuntuja riskejä myös Espoon kaupungin toiminnalle ja kustannuksille huomioiden ensinnäkin edelliseen kysymykseen annetun vastauksen näkemys muutoksen ICT-markkinoille valtakunnallisesti aiheutuvasta kaaoksesta. Toiseksi Espoon kaupungin tulisi muutoksen myötä järjestää jotenkin palkanmaksulle täysin kriittinen kunta-alan lukuisat työehtosopimukset aukottomasti hallitseva takuuvarma palkkamoottoriratkaisu, jollaista ei ainakaan tällä hetkellä ole yksinkertaisesti olemassa yksityisillä markkinoilla eli kilpailuttaminenkaan ei nykytilanteessa olisi ratkaisu tähän. Riskinä on, että Espoon kaupungin palkat jäävät maksamatta eikä Espoo suinkaan ole ainoa kunta, jolla on sama haaste. Edellä mainitun markkinaehtoisen tarjonnan puutteen edellyttämä järjestelmäkehitys ei ole nopeaa eikä helppoa – varsinkaan jos ICT-osaajia ei valtakunnallisen markkinakaoksen vuoksi ole – ja siihen tulee varata riittävästi aikaa.

Esitys estäisi toteutuessaan Espoon lukumääräisesti sinänsä vähäisten palveluhankintojen jatkamisen nykymuotoisilta Tiera Oy:ltä ja Numera Palvelut Oy:ltä (ent. Sarastia Oy). Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n toimintaa ja omistuksia olisi järjesteltävä uudelleen yhdessä muiden omistajien kanssa. Kustannuksia on tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida, mutta niitä ei voida pitää vähäisinä. Espoon kaupunki voi kuitenkin pitkällä tähtäimellä jatkossakin tuottaa palvelut tehokkaasti, vaikka sidosyksiköiden omistusosuudelle asetettaisiin vähimmäisvaatimukseksi yllä ehdotettu 5 tai esityksessä annettu 10 prosenttia. Tämä kuitenkin edellyttää em. haasteista (ICT-markkinan ylikuormitusriski ja yksityisiltä markkinoilta puuttuva kunta-alan palkkamooottoriratkaisu) johtuen tuntuva siirtymäaikojen pidentämistä, jotta ylimenokaudesta selvitään.

Yleisesti ottaen todetaan, että sidosyksiköt kilpailuttavat markkinoilta keskimäärin yli puolet liikevaihdostaan ja integroivat nämä asiakkailleen yhden luukun palvelukokonaisuudeksi. Hyvää verrokkia ei välttämättä edes markkinoilta löydy. Lisäksi on muistettava, että sidosyksiköt eivät lähtökohtaisesti tavoittele taloudellista voittoa, kuten markkinatoimijat.

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

Yksittäisen omistajan mahdollisuudet vaikuttaa esim. osakeyhtiöiden omistusjärjestelyihin ja niiden aikatauluihin ovat varsin rajalliset, eli käytännössä Espoo ei voi yksin päättää esim. mitä edellä mainituille yhtiöille esitettyjen lainsäädäntömuutosten vuoksi tehdään. Yleisellä tasolla Espoon kaupunki katsoo, että esitetty muutos pakottaa kuitenkin kunnat tekemään laajoja omistusjärjestelyjä ja muodostaa näin ollen ongelman perustuslain turvaamien omaisuuden suojan (15 §) ja kunnallisen itsehallinnon (121 §) näkökulmasta. Perustusvaliokunnan olisi eduskuntakäsittelyn aikana syytä ottaa asiaan kantaa.

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

Taloudelliset tai muut hyödyt Espoon kaupungille ovat tarkentumatta. Huomioiden, että Espoon kaupunki on hyödyntänyt esitetyn muutoksen piirissä olevia palveluja erittäin rajatusti, ei Espoon kaupungille todennäköisesti koidu muutoksesta käytännössä muita hyötyjä kuin että pitkällä aikavälillä erinäisten kilpailluilla markkinoilla nyt hyvin rajatusti tarjottujen palvelujen tarjoajamäärä toivottavasti lähtee kasvuun ja kilpailu tervehtyy.

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

Siirtymäajat ovat aivan liian lyhyet. Esityksen toteutuminen johtaisi huomattaviin uudelleenjärjestelyihin useilla eri toimialoilla, mikä kuormittaisi lyhyellä aikavälillä kestäättömästi markkinoita. Esitetyssä muutoksessa on jätetty kokonaan huomioimatta tiettyjen toimialojen (mm. ICT) ja palveluiden markkinakapasiteetti tilanteessa, jossa erittäin suuri määrä hankintayksiköitä velvoitettaisiin kilpailuttamaan samanaikaisesti laajoja ja kompleksisia hankintoja, joita vastaavaa markkinaehtoista tarjontaa ei edellä esitetyn tavoin välttämättä ole edes saatavilla.

Ehdotettu siirtymäaika ei huomioi lainkaan, että huolellisesti toteutettu julkinen ICT-hankinta vie esiselvityksineen, kattavine markkinavuoropuheluneen, määrittelyineen, valmisteluineen, neuvottelumenettelyjen edellyttämine neuvottelukierroksineen ja lakisääteisine määräaikoineen sekä huolellisine päätösvalmisteluineen normaalissa markkinatilanteessa helposti reilut kaksi vuotta, monesti pidempäänkin. Tämän päälle tulee vielä ICT-palvelun käyttöönoton vaatima aika, joka on tyypillisesti puolesta vuodesta vuoteen, joskus pidempikin. Esitetyllä siirtymäajalla muutoksesta aiheutuu hätäisiä markkinahäiriötilanteissa tehtäviä kilpailutuksia, joista todennäköisesti aiheutuu hankintayksiköille erittäin laajalti merkittäviä taloudellisia tappioita - ja nämä tappiot jäävät veronmaksajien maksettaviksi, mikä on vastoin hallituksen tavoitetta julkisen talouden tasapainottamisesta.

Lisäksi nyt esitetty siirtymäaika pakottaa hankintayksiköt toteuttamaan hätiköityjä ratkaisuja eikä mahdollista pitkäjänteistä suunnittelua ja hankintayksikölle strategisesti tarkoituksenmukaista toteutusta. Tällä on väistämättä myös tuntuja kustannusvaikutuksia, koska ns. hätäratkaisujen osalta esim. ICT-palveluissa syntyy ensinnäkin itse hätäratkaisun osalta herkästi ylimääräisiä kehittämiskustannuksia ja toisekseen hyvin tyypillisesti tällaiset kiireessä tehdyt ratkaisut joudutaan kilpailuttamaan suhteellisen pian uudelleen, mistä aiheutuu käytännössä lyhyellä aikavälillä turhat tuplakustannukset palvelun määrittelyn, kilpailutuksen, käyttöönoton ja muutosjohtamisen osalta.

Järjestelyiden toteuttamiseen tarvitaan yleisesti ottaen useampi vuosi, vähintään viisi vuotta, jotta kuntien kriittiset toiminnot (mm. palkanmaksu) voidaan turvata. Esityksen lopullinen muoto voi toki myös osaltaan vaikuttaa siihen, kuinka pitkä siirtymäaika lopulta on tarpeen.

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

Kirjaus tulisi vaatimaan laajalti hallinnollista työtä edellyttäviä erilaisia omistusjärjestelyitä, toiminnan uudelleen organisoimisia ja kilpailuttamisia sekä mm. resursointia ICT-järjestelmien käyttöönottoprojekteihin.

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

Sidosyksiköiden omistusosuusvaatimus on perusratkaisultaan haastava, joten poikkeukset voisivat ratkaista osan siihen liittyvistä ongelmista. Ehdotetuilla poikkeuksilla voisi olla mahdollista varmistaa yleistä etua ja varautumista sekä huoltovarmuutta huomioivia tekijöitä. Espoon kaupunki katsoo, että esitettyä mallia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja tulisi kuitenkin selvittää huomattavasti laajemmin ennen kuin poikkeusvaihtoehtoihin voitaisiin ottaa tarkemmin kantaa.

Edellyttäen että esitettyä siirtymäaika pidennetään tuntuvasti, Espoon kaupunki pystyy kuitenkin tuottamaan lakisääteiset palvelunsa lähtökohtaisesti myös ilman omistusosuusvaatimukseen tehtäviä poikkeuksia.

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 mietinnön 71 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan uusi 4. momentti mahdollistaisi erityisesti varautumista koskevien seikkojen huomioimisen hankinnan kohteen määrittelyssä sekä poissulkemisperusteena. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan varautumisen ja huoltovarmuuden huomioiminen osana hankinnan kohteen kuvausta on ollut jo tähänkin asti mahdollista ja pohdittavaksi jää, onko lakiteksti oikea väline sen ohjeistamiseen, miten varautumista ja huoltovarmuutta kannattaa huomioida hankinnan kohteen kuvauksessa vai olisivatko esim. hankintalain 2 §:n esityöt oikeampi paikka korostaa varautumisen ja huoltovarmuuden huomioon ottamista.

Mietinnön 71 §:ää koskevien perustelujen mukaan hankintayksikkö voisi jatkossa poissulkea ”tarjouskilpailusta korkean riskin toimittajia, palveluja, laitteita tai tuotteita”. Mietinnön perusteella jää epäselväksi, onko tällä maininnalla ollut tavoitteena viitata uuteen hankintalain 81 §:n 1 momentin 12-kohtaan ja tätä toivottaisiin täsmennettävän.

On syytä huomioida, että ainoastaan esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että varautumiseen liittyvissä hankinnoissa ”hankinnan kohde ei ole tavanomaiseen tapaan etukäteen tarkasti arvoltaan tai määrältään arvioitavissa, joten esimerkiksi puitejärjestelyä käytettäessä hankinnan tuleva arvo ja laajuus voidaan määritellä yleisemmällä tasolla tai antamalla karkea arvio vähimmäis- ja enimmäismäärästä.” Espoon kaupungin näkemyksen mukaan tältä osin kyse on selkeästä poikkeuksesta nykyiseen puitejärjestelysääntelyyn (42–43 §), joten tämänkaltainen poikkeamismahdollisuus tulisi lain esitöissä esiintyvän maininnan sijaan tehdä nimenomaisella hankintalain 30 §:n 4 momenttia koskevalla muutoksella.

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?**

Espoon kaupunki kannattaa esitettyä ehdotusta rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumiseksi. Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen vähentää sekä hankintayksiköiden että tarjoajien hallinnollista taakkaa ja todennäköisesti sujuvoittaisi ja nopeuttaisi myös hankintapäätösten tekemistä koska todennäköisesti tarjoajat saavat toimitettua vakuutukset sekä vähemmällä hallinnollisella työllä että nopeammin kuin rikosrekisteriotteet. Rikosrekisteriotteiden tarkastamisvelvollisuus on ollut nyt voimassa reilut seitsemän vuotta ja käytännössä tänä aikana Espoon kaupungin hankinnoissa on ilmennyt ns. ”osumia” rikosrekisteriotteissa yhden käden sormilla laskettava määrä, joten rikosrekisteriotteiden tarkastamisen edellyttämän hallinnollisen työn määrä suhteessa tarkastuksella saavutettuun hyötyyn on jäänyt varsin vähäiseksi. On hyvä, että

lakiin jätettäisiin kuitenkin edelleen mahdollisuus pyytää rikosrekisteriotteita, myös tilanteissa, joissa hankintayksikkö olisi jo edellyttänyt vakuutuksella vahvistettua ilmoitusta.

Epäselväksi mietinnön perusteella kuitenkin jää, voiko annettua vakuutusta käyttää aina uudestaan vai tuleeko sitäkin koskemaan rikosrekisteriotteisiin kohdistuva 12 kuukauden sääntö. Lisäksi lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”hankintayksikkö voisi myös edellyttää, että tarjoajalta, tämän alihankkijalta tai voimavarayksiköltä edellytetty vakuutus kattaisi myös säännöksessä tarkoitettuja rikoksia koskevat sakkorangaistukset”. Hankintalain 80 §:n 1 momentin mukaan poissulkeminen kuitenkin edellyttää, että henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta. Epäselväksi siten jää, mikä olisi sakkorangaistuksia koskevan tiedustelun tarkoitus tai onko tarkoitus, että tarjoaja tällaisessa tilanteessa poissuljettaisiin 81 §:n mukaisella harkinnanvaraisella poissulkemisperusteella, vai olisiko kyse 80 §:n mukaisesta poissulkemistilanteesta. Tätä olisi näin ollen vielä syytä selkeyttää.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen ilmoittamista koskevat muutokset selkeyttävät lähtökohtaisesti ilmoittamista koskevia käytäntöjä.

Espoon kaupungin näkemys on, että suorahankintoja koskeva jälki-ilmoitusvelvollisuus todennäköisesti lisää suorahankintojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Espoon kaupunki myös kannattaa ehdotuksia lain 101 §:n 1 ja 2 momenttiin hankintailmoitusten julkaisemisen kielellisistä mahdollisuuksista.

Espoon kaupunki ei kuitenkaan kannata lain 101 § 3 momenttiin esitettyä vaatimusta julkaista jälki-ilmoitus EU-kynnysarvojen alle jäävistä kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailuista huomioiden, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuus toisi hankintayksiköille hallinnollista lisäkuormitusta ilman, että siitä olisi hankintayksiköille mitään hyötyä taikka että sen muista hyödyistä olisi juurikaan esitetty selvitystä.

Muut huomiot

Edellisten lausuntopyynnön kysymyksiin annettujen vastausten lisäksi Espoon kaupunki tuo esiin seuraavat huomiot ehdotuksesta:

Espoon kaupunki kannattaa ehdotusta lisätä 40 §:n 2 momenttiin uusi kohta (ja siirtää lakiteknisesti nykyisen lain 110 §:stä) suorahankinnan tekemisestä yksittäistapauksessa silloin, kun kyse on sosiaali- ja terveystalushankinnasta, jossa tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Alihankkijoiden vaihtamista koskevan 78 §:n osalta esitetään toive siitä, että lainkohdan otsikointi vastaisi terminologisesti lainkohdan sisältöä. Nyt otsikossa puhutaan ”vaihtamisesta”, kun taas tekstissä ”korvaamisesta”. Mikäli pykäläotsikkoon jää termi ”vaihtaminen”, on riskinä, että lukijalle

jää käsitys siitä, että ao. lainkohdassa säänneltäisiin tyhjentävästi alihankkijan vaihtamisesta (myös esim. sopimuskaudella).

Harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita koskevan 81 §:n osalta pyydetään huomioimaan ja selventämään määritteitä ”riski olisi ilmeinen” ja ”luotettavuus muutoin perustellusti katsottava riittämättömäksi” turhien tulkintahaasteiden välttämiseksi.

Espoon kaupunki kannattaa ehdotusta sosiaali- ja terveystalouden hankintoja sekä muita liitteen E mukaisia palveluhankintoja säätelevien pykälien keskittämisestä hankintalain 11 lukuun. Tämä tekninen muutos kaikkien kansallisten hankintojen käsittelemiseksi yhdessä luvussa voidaan pitää hyvänä selkeytyksenä vallitsevaan tilaan.

Mietinnössä esitetään hankintalakiin ehdotetun 11 luvun 99 §:n osalta, että hankintayksikkö voisi aina halutessaan ilmoittaa, ettei EU-hankintoja koskevaa lainsäädäntöä sovelleta kansallisissa hankinnoissa 65, 92(, 96) ja 136 §:ien osalta. Espoon kaupunki katsoo, että nykytila, jossa hankintayksikkö voi halutessaan ilmoittaa, että ao. lainkohtia sovelletaan kansallisessa hankinnassa, on riittävä. Lisäksi lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa huomautetaan, että em. EU-hankintoja koskevasta lainkohdista poikkeamisen sallittavuutta olisi aina arvioitava hankintalain periaatteiden toteutumisen näkökulmasta. Selvää on, että kansallisissakin hankinnoissa tulee noudattaa hankintalain 3 §:n yleisiä periaatteita, mutta riskinä tämän tyyppisessä korostuksessa on se, että sinällään ei-velvoittavaksi tarkoitettu lainsäädäntö kääntyikin käytännössä pakottavaksi.

99 §:ää voi myös pitää erikoisena lain 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen osalta, sillä esitetyn mukaisesti hankintayksikön tulisi jatkossa niin sanotusti jälkikäteen eli markkinavuoropuhelua koskevan vaiheen jo päätyttyä ilmoittaa, ettei se tule soveltamaan markkinakartoitusta koskevia säännöksiä. Lisäksi tulee huomata, että lain 96 §:ää ei mainita varsinaisessa lakitekstiehdotuksessa lainkaan, mutta perusteluissa se tuodaan ilmi osana sovellettavaa kokonaisuutta. Espoon kaupunki toteaa myös, että hankintalain 136 §:n lähtökohtainen ulottaminen kansallisiin hankintoihin lisää suurella todennäköisyydellä huomattavasti hankintayksikölle aiheutuvaa lisäbyrokratiaa ja pitää riittävänä nykytilaa lainsäädäntöä tältä osin.

Ehdotetun 105 §:n 3 momentin sanamuoto jättää tulkinnan varaa. Lain teksti on muodossa ”...voidaan soveltaa...ellei hankintayksikkö toisin ilmoita”, jolloin epäselväksi jää muun muassa, soveltuuko kohta tilanteessa, jos hankintayksikkö ei ilmoita mitään. Espoon kaupunki kannustaa harkitsemaan, pitäisikö kirjaus laissa olla enemmän muodossa ”sovelletaan...ellei toisin ilmoita” taikka ”voidaan soveltaa, jos hankintayksikkö niin ilmoittaa”.

Espoon kaupunki pitää epätarkoituksenmukaisena ehdotettua muutosta 106 §:ään. Hankintayksikön velvollisuutta esittää perustelut käyttäessään kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa sekä muissa

erityispalveluhankinnoissa voidaan pitää hankintayksikköä hallinnollisesti kuormittavana huomioiden myös, että tyypillisesti tällaisissa hankinnoissa palvelulta edellytetty vähimmäislaatu on jo lähtökohtaisesti korkealla tasolla ja tarkasti määritelty hankinnan kohteen kuvauksessa. Ehdotettu muutos lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä eikä tällaista tarvetta ole perusteltu.

Lain 150 §:ssä vaikuttaa olevan kirjoitusvirhe. Jää epäselväksi onko pykälässä tarkoitus lukea, että ”vähintään EU-kynnysarvon suuruista hankintasopimusta” ei saa tehdä, vai ”vähintään EU-kynnysarvon suuruudesta hankinnasta hankintasopimusta” ei saa tehdä. Lisäksi jos kohdassa on tarkoitus viitata yksityiskohtaisten perusteluiden mukaisesti hankintasopimuksen arvoon, herää kysymys, soveltuuko lainkohta tilanteeseen, jossa kyse on erimerkiksi puitejärjestelystä, jonka perusteella tehdään useampi sopimus, joiden yksittäiset arvot jäävät alle EU-kynnysarvon, mutta yhteisarvo ylittää sen.

Lain 174 §:n siirtymäsäännösten puolen vuoden mittainen siirtymäaika lain 75 ja 125 §:ien osalta on riittävä. Mikäli lain voimaantulo kuitenkin viivästyy suunnitellusta 1.1.2026, tulisi siirtymäaikaa vastaavalla ajalla siirtää eteenpäin. Siirtymäajasta sidosyksiköiden osalta on lausuttu yllä erikseen.

Heinonen Karri
Espoon kaupunki