

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Vaikutusten arvioinnissa on paljon epävarmuuksia. Tämä koskee etenkin esitetyistä toimenpiteistä saatavia säästöjä. Niiden arvioinnissa on hyödynnetty selvitystä julkisten hankintojen säästökeinoista (Pyykkönen ym. (2023)). Tähän selvitykseen viitataan toistuvasti ja siitä nostetaan esiin lukuja ja arvioita tuomatta selvästi esiin, että kyseisen selvityksen laskelmat perustuvat oletuksiin ja että kyse on hypoteettisista skenaariolaskelmista, ei varsinaisista vaikutusarvioista.

Kun tällaisten skenaariolaskelmien luvut otetaan lähtökohdaksi entistä pidemmälle viedylle ja yksityiskohtaisemmalle laskennalle, kuten lakiesitysluonnoksessa on tehty, se voi helposti johtaa lukijoita harhaan luomalla virheellisen vaikutelman arvioiden tosiasiapohjaisuudesta ja tarkkuudesta.

Onkin syytä kysyä, ovatko lakiesitysluonnokseen laaditut laskelmat ylipäätään tarkoituksenmukaisia tässä yhteydessä, kun keskeisenä pulmana on nimenomaan tosiasiallisiin laskelmiin vaadittavien tietojen puute ja esitetyn sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa tällaisten tietojen kerääminen hankintatietovarannon kautta.

Nähdäksemme perustellumpaa ja selkeämpää olisi jättää pyrkimättä liian pitkälle meneviin johtopäätöksiin vaillinaisiin tietoihin perustuvien oletusten pohjalta ja sen sijaan kuvata mahdollisia vaikutuksia yleisemmällä tasolla. Näin on osittain jo toimittukin ei-quantifioitavissa olevien hyötyjen osalta – tosin niitäkin on osin pyritty kvantifioimaan viittaamalla edellä mainittuun selvitykseen.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Hankintatietovarantolain tavoitteet ovat hyviä. Konkreettisimmin tietovarannosta näyttäisi koituvan hankintayksiköille hyötyä siitä, että se edistäisi hankintayksiköiden keskinäistä oppimista ja hyvien käytäntöjen jakamista tuomalla tarjouspyynnöt ja muuta hankinta-asiakirjat keskitetysti ja pysyvästi kaikkien saataville. Tietovaranto saattaa myös keventää hankintayksiköiden taakkaa eksponentiaalisesti lisääntyneiden tietopyyntöjen käsittelyssä, jos pyydettävät tiedot ovat avoimesti saatavilla tietovarannossa (tarjoukset eivät sitä esitysluonnoksen mukaan kuitenkaan olisi).

Muilta osin lakiesitysluonnoksessa kuvatut hyödyt ovat pääosin välillisiä. Niiden toteutuminen ei ole varmaa eikä täysin selvää ole se, onko kaikki kerättävä tieto tarpeen ja kustannuksiltaan oikeassa suhteessa oletettuihin hyötyihin. Tältä osin suositamme, että jatkovalmistelussa vielä paneudutaan huolellisesti ostolaskujen toimittamista pilotoineiden kuntien ja kuntayhtymien kokemuksiin ja näkemyksiin.

Se, että ostolaskujen toimittamista koskevan säännöksen soveltamisala säädetään kattamaan vain listatut julkisyhteisöt, on oikea ratkaisu perusteluissa mainituista syistä. Ostolaskuvelvoitteen ulkopuolelle jääminen on myös ainoa oikea ratkaisu niin kutsuttujen tilapäisten hankintayksiköiden, kuten julkisoikeudelliseksi laitoksiksi tulkittavien yhdistysten ja säätiöiden, osalta, koska niiden hankintavolyymi on häviävän pieni osa julkisten hankintojen kokonaisuutta ja resurssit hädin tuskin riittävät selviytymään edes nykyisestä julkisten hankintojen hallinnollisesta taakasta.

3. Huomionne ehdotetuista muutoksista julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin sekä edellä mainittujen lakien perusteluista?

Hankintalain 60 §:n ja 101 §:n perusteluista ei käy ilmi, miksi pidetään tarpeellisena säätää, että Hilma-palvelussa julkaistavien ilmoitusten pitää sisältää Hilma-palvelussa pakollisiksi määritellyt tiedot. Tämä herättää ihmetystä, koska asia voitaneen yksinkertaisesti hoitaa niin, ettei järjestelmä julkaise ilmoitusta, ellei pakollisiksi määritellyt tietokenttiä ole täytetty.

Hankintailmoitusten pakollisista tiedoista on säädetty hankintalain 59 §:ssä ja 102 §:ssä eikä Hilma-palvelu voi niistä omin määrittelyin poiketa.

Myöskään Valtiokonttorille ei pidä säätää hankintailmoitusten sisältöjä koskevaa, 59 §:n ja 102 §:n kanssa hämmentävästi rinnakkaista ja potentiaalisesti ristiriitaista itsenäistä määräyksenantovaltaa.

Nyt hankintalain 60 §:ään (EU-hankinnat) ja 101 §:ään (kansalliset hankinnat) esitetty uusi säännös loisi Valtiokonttorille vallan antaa mielensä mukaan paitsi teknisiä, myös sisällöllisiä määräyksiä asioista, joista on jo lain tasoisesti säädetty toisaalla, Vastaava säännös sisällytettäisiin myös erityisalojen hankintalakiin.

Kaavaillun määräyksenantovallan laajuus käy ilmi ehdotettujen 60 §:n ja 101 §:n sanamuodon lisäksi myös näiden pykälien perusteluista, joissa sitä kuvataan näin: ”Määräyksenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Valtiokonttorin määräyksillä voitaisiin reagoida hankinnoista ilmoittamiseen liittyen tunnistettaviin tietotarpeisiin. Määräyksenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Tietoja koskevilla määräyksillä mahdollistettaisiin kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuuden parantaminen ja tietojen saatavuus Hilma-palveluun.” Lisäksi asiakirjan sivulla 90 todetaan, että ”Valtiokonttorin määräyksenantovaltuus on kuitenkin tarpeellinen, jotta voidaan varmistaa, että lomakkeita käytetään yhtenäisellä tavalla Hilma-palvelussa. Ehdotettavat määräyksenantovaltuudet mahdollistaisivat Valtiokonttorin antaa määräyksiä myös hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, mikä mahdollistaisi hankinnoista ilmoittamiseen liittyen tunnistettaviin tietotarpeisiin reagoimisen.” Myös sivulla 34 todetaan, että ”Määräyksenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista.”

EU-hankintojen osalta hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista on säädetty varsin yksityiskohtaisesti hankintadirektiivissä ja sitä täydentävässä täytäntöönpanoasetuksessa. Hankintalain 59 §:llä määräykset on siirretty kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisille hankinnoille on tarkoituksellisesti laadittu EU-säätelyä yksinkertaisempi oma säätely omine ilmoitusvaatimuksineen. Kansallisille hankinnoille ei ole ainakaan toistaiseksi säädetty esimerkiksi edellä mainittua jälki-ilmoitusta. Ei olisi perusteltua pyrkiä EU- ja kansallisen tason säätelyjen yhtenäistämiseen tai ilmoitusvelvollisuuksien laajentamiseen alemman tason määräyksenantovallan kautta.

SOSTE katsoo, että puuttuminen hankintalain säännösten sisältöön tulee tehdä lakia muuttamalla, ei alemman asteisin määräyksiin. Lain täytäntöönpanoon liittyvistä teknisistä seikoista, kuten sähköisistä ilmoituslomakkeista tai tietokentistä, Valtiokonttori voi Hilma-palvelusta vastaavana viranomaisena antaa tarkempia määräyksiä jo nyt.

Edellä esitetyillä perusteilla SOSTE katsoo, että hankintalain 60 §:ään ja 101 §:ään esitetty säännös Valtiokonttorin määräyksenantovallasta tulee poistaa.

Jos kuitenkin jostain syystä pidettäisiin välttämättömänä esittää Valtiokonttorin määräyksenantovallasta säätämistä, säännökset tulisi muotoilla niin, että määräysvalta rajoittuisi puhtaasti teknisluontoisiin seikkoihin ja pysyisi olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Nyt esitetyjä pykäläluontevampi paikka niille olisi 59 § ja 102 §, näiden kummankin toinen momentti. Säännöksistä tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi tarkoituksen olevan antaa vain teknisiä ja 1 momentissa säädettyä tarkentavia määräyksiä ja ettei määräysvaltaa saisi käyttää lain säännöksistä poikkeamiseen.

4. Huomionne ehdotetuista muutoksista Valtiokonttorista annettuun lakiin ja niiden perusteluista?

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Sivulla 27, jaksossa 2.5.7.5, esitettyä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää on syytä korjata. Jakson viimeisessä virkkeessä sanotaan, että ”Julkisoikeudelliset laitokset voivat olla muodollisesti valtiosta tai kunnista irrallisia oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä, joita kohtaan valtio, kunta tai muu hankintayksikkö harjoittaa määräysvaltaa valvonnan tai rahoituksen suhteen.”

Ilmaisu ”joita kohtaan hankintayksikkö harjoittaa määräysvaltaa valvonnan tai rahoituksen suhteen” on juridisesti epätarkka ja antaa ymmärtää hankintayksikön määräysvallan kohdistuvan kyseisen oikeushenkilön valvontaan tai rahoitukseen. EU:n oikeuskäytännön mukaan määräysvallan tulee kohdistua nimenomaan kyseisen oikeushenkilön toimintaan. Sen mukaan muita kuin teollisia ja kaupallisia yleisen edun mukaisia tarpeita ovat tarpeet, ”joita tyydytetään muilla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita ja palveluja ja jotka julkinen valta yleiseen etuun liittyvistä syistä päättää tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan” (ks. esim. hankintalain esityöt HE 108/2016 vp, s.84). Valvonta ja rahoitus voivat osaltaan ilmentää tällaista määräysvaltaa, mutta määräysvallan kohdentuminen valvontaan tai rahoitukseen on eri asia kuin määräysvallan kohdentuminen oikeushenkilön toimintaan.

Esitämme, että kyseinen virke poistetaan. Paitsi ylimalkainen, se on myös tarpeeton, koska hankintalain julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä on jo sellaisenaan esitetty sitä ennen. Haluttaessa virkkeen oikeushenkilöesimerkit voidaan siirtää jakson ensimmäiseen kappaleeseen, minkä jälkeen jakso 2.5.7.5 kuuluisi kokonaisuudessaan näin:

”Hankintalaissa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, kuten esimerkiksi osakeyhtiötä, yhdistystä tai säätiötä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista, ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Edellytyksenä lisäksi on, että hankintalain tarkoittama hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa laitosta, tai että laitos on hankintalain mukaisen hankintayksikön valvonnassa, taikka jonka johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä edellä mainittu hankintayksikkö nimittää yli puolet.

Julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen ensimmäisen osan edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti eli yksikön tulee olla oikeushenkilö, sen tulee olla perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja näiden tarpeiden on oltava luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia. Sen sijaan käsitteen muut edellytykset ovat vaihtoehtoisia.”

Väätämäinen Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry