

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?**

Hansel Oy on 14.2.2025 lausunut seuraavaa:

- 65 § Markkinakartoitus

Markkinakartoitukseen kannustaminen ja hankintojen huolellinen valmistelu ovat tärkeitä lähtökohtia. Pidämme hyvänä lakiluonnoksen lähtökohtaa markkinakartoitukseen kannustamisesta. Markkinakartoituksesta ei tule kuitenkaan tehdä pakollista, sillä kategorinen velvoite voi olla ongelmallinen esimerkiksi kiireellisissä hankinnoissa sekä säännönmukaisesti toistuvissa hankinnoissa, joissa hankintayksiköllä on hyvä käsitys markkinoista.

Koska yritysten tarjonta ja näkemykset siitä, mitä ja miten hankintayksikön pitäisi hankkia, poikkeavat usein toisistaan, pidämme tärkeänä, että hankintayksiköllä on viimekädessä oikeus päättää hankinnan kohteesta ja hankinnan toteuttamisen tavasta. Tämä lähtökohta tulisi lisätä 65 §:ään tai vähintään pykälän perusteluihin. Pidämme tärkeänä myös ehdotettua muutosta siitä, että

markkinakartoitus muodostaa poikkeuksen jakamisveloitteeseen ja hankintamenettelyä keskeyttämiseen yhden tarjouksen tilanteessa.

Metsähallitus yhtyy Hansel Oy:n lausumaan. Oikeudellista epävarmuutta lakiluonnoksen perusteluissa voi herättää kirjaus ”Hankintayksikön tulisi toteuttaa markkinakartoitus hankinnan laatu, laajuus ja vaatavuus huomioon ottaen riittävällä tavalla”. Koska riittävää tapaa ei ole määritetty, voi se avata valitustien epätarkoituksenmukaisesti ja toisaalta kuormittaa liiaksi markkinakartoituksiin varattavaa resurssia. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista lisätä vähintään perusteluihin kirjaus, jonka mukaan hankintayksiköllä on viime kädessä päätösvalta markkinakartoituksen toteuttamisen laajuudesta. Lisäksi olisi suositeltavaa määrittää tarkemmin minkälaista dokumentaatio vaatimusta ”hyväksyttävä” markkinakartoitus edellyttäisi, edes esimerkin valossa.

Lisäksi Metsähallitus kiinnittää huomiota yli 10 miljoonan euron hankintoihin liittyviin erityisvaatimuksiin. Metsähallitus Metsätalous Oy toteuttaa vuosikellon mukaisina säännönmukaisina tai toistuvina hankintoinaan yli 10 miljoonan euron arvoisia urakointihankintoja ja asiakaslogistiikan hankintoja. Kyseiset hankinnat sisältävät useita hankintaeriä esimerkiksi maantieteellisesti jaoteltuina. Yksittäisen hankintaerän arvo vain harvoin on yli 10 miljoonaa euroa. Metsähallitus pitää epätarkoituksenmukaisena ja ylimääräisenä hallinnollisena rasitteena, jos näistä hankinnoista tulisi toteuttaa esityksen mukainen hankintamallin soveltuvuuden arviointi tai laissa veloitettu markkinakartoitus jokaisen kilpailutuksen kohdalla erikseen, ja vieläpä hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa tuotava esiin kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun (esitetty 124§).

On selvää, että edellä kuvatun kaltaiset Metsähallitus Metsätalous Oy:n tekemät urakointihankinnat edellyttävät jatkuvaa hyvää markkinoiden tuntemista ja tarkoituksenmukaisessa laajuudessa markkinakartoituksia. Lisäarvoa (erityisesti suhteessa hallinnolliseen taakkaan) ei kuitenkaan tuota tällaisten markkinakartoitusten pakollisuus jokaisessa yksittäisessä hankinnassa tai varsinkaan hankintamallin soveltuvuuden arvioinnit vakiintuneissa toistuvissa hankinnoissa.

Tämän vuoksi esitämme, ensisijaisesti Hansel Oy:n tavoin, että markkinakartoituksesta ei tule tehdä pakollista, sillä kategorinen velvoite voi olla ongelmallinen säännönmukaisesti toistuvissa hankinnoissa, joissa hankintayksiköllä on hyvä käsitys markkinoista.

Toissijaisesti esitämme, että uusi 3 momentti kirjattaisiin muotoon: Mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, eikä hankintaa ole jaettu osiin, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

Kolmanneksi esitämme, että uusi 3 momentti kirjattaisiin muotoon: Mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, eikä kyse ole hankintayksikön säännönmukaisesti kilpailuttamasta hankinnasta, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

Metsähallitus yhtyy kaikilta osin Hansel Oy:n lausumaan myös 75 § ”Hankintasopimuksen jakaminen osiin” osalta:

Emme kannata 75 §:ssä olevaa kategorista hankinnan jakamisveloitetta. Erityisen ongelmalliseksi säännöksen tekee jakamiseen liittyvän valituskiellon kumoaminen 146 §:stä. Hankinnan jakamista

koskevasta päätöksestä ei tulisi voida valittaa, sillä hankintayksikön tulee voida tehdä sellaisia hankinnan laajuutta koskevia ratkaisuja, jotka mahdollistavat hankinnan tekemisen hankintayksikön ja hankinnan loppukäyttäjien kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ottaen kuitenkin huomioon mahdollisimman laajan kilpailun syntymisen. Hankintadirektiivin resitaalin 78 mukaan hankintayksikön olisi voitavat tehdä itsenäisesti päätös hankinnan jakamisesta asianmukaisesti katsomastaan syystä ilman, että siihen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa. Jakamispäätökseen liittyvää valituskieltoa ei tule poistaa hankintalain 146 §:stä.

Jos valitusoikeus kuitenkin avataan hankinnan jakamista koskevaan ratkaisuun, 14 päivän valitusajan tulisi alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta. Täysin kestävä ratkaisu olisi se, että valitusajaksi alkaisi vastata hankintapäätöksestä. Unionin tuomioistuimen Grossmann Air -tuomion C-230/02 mukaan syrjivistä eritelmistä valittamista ei voida jättää hankintapäätöksen tiedoksiannon jälkeiseen aikaan ”Sitä vastoin se, että henkilö ei hae muutosta tällaiseen päätökseen ja että hän odottaa kyseisen hankintapäätöksen tiedoksiannosta ennen kuin hän hakee siihen muutosta päätöksen tehneessä viranomaisessa vedoten nimenomaan siihen, että mainitut eritelmit ovat syrjiviä, ei ole yhteensopivaa direktiivin 89/665/ETY nopeutta ja tehokkuutta koskevien tavoitteiden kanssa. Tässä tilanteessa sen toteaminen, ettei henkilö ole ollut tavoittelemassa kyseistä hankintaa eikä hänellä näin ollen ole oikeutta käyttää direktiivissä tarkoitettuja muutoksenhakumenettelyjä, ei vaaranna mainitun direktiivin tehokasta vaikutusta.”

On myönteistä, että ehdotuksessa esitetään puitejärjestelyjen sisäisiin hankintoihin liittyvä poikkeus jakamisveloitteeseen. Poikkeusten piiriin tulisi ehdottomasti lisätä myös dynaamisten hankintajärjestelmien sisäiset hankinnat. Hanselin dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä kilpailutuksissa saadaan hyvin tarjouksia (keskimäärin 3.73, eräillä toimialoilla keskimäärin yli 5), mikä osoittaa kilpailun toimivuutta ja hankintojen sopivaa kokoa. Jakamisveloite dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä hankinnoissa saattaisi vähentää kilpailua ja tarjousten määrää.

- 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Hankinnan valmistelun kuvaaminen hankintaa koskevassa kertomuksessa on uusi velvoite, joka tulee lisäämään hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa. Erityisen ongelmallinen on ehdotuksen mukainen muutos 146 §:ään, jonka mukaan valituskielto koskisi hankintakertomuksessa olevaa hankinnan valmistelun kuvausta, sillä säännösehdotus avaa epäsuorasti valitusoikeuden kertomuksen muihin osiin. Kertomus sisältää kuvauksia hankintaprosessin kulusta eikä sen tulisi olla valituskelpoinen miltään osin. Tarjoajien asemaan liittyvistä ratkaisuista tehdään valituskelpoiset päätökset, jotka annetaan tiedoksi. Näihin päätöksiin liittyy valitusoikeus. Kertomusta ei anneta tiedoksi valitusosoituksineen, joten valitusoikeus ja -aika jäisivät avoimiksi. Kertomus tulee siten poistaa 146 §:stä. Pykälässä säädetään jo nyt kielto valittaa hankinnan valmistelusta, joten muutos on tarpeeton.

124 §:n perustelujen mukaan hankintapäätöksessä tulisi kuvata yli 10 miljoonan euron hankinnan hankintamallin valintaa koskeva menettely. Perusteluista tulisi poistaa viittaus hankintapäätökseen. Hankinnan valmistelu voidaan kuvata hankintaa koskevassa kertomuksessa, mutta kuvaamista ei tule velvoittaa esittämään hankintapäätöksessä. Hankintamalli on lisäksi epäselvä käsite. Hankinnan valmistelu voidaan tehdä usealla erilaisella tavalla, kuten myös 65 §:n mukainen markkinakartoitus, joten perusteluissa ei tulisi olla sekavaa tekstiä hankinnan valmistelun ja markkinakartoituksen tavoista.

Metsähallitus yhtyy kaikilta osin Hansel Oy:n lausumaan.

- 125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Emme kannata velvoitetta keskeyttää hankintamenettelyä, jossa on saatu vain yksi tarjous. Sääntelyä ei tulisi muuttaa, sillä hankintayksiköllä on jo nyt oikeus keskeyttää hankinta, jos kilpailua ei synny. Kategorinen velvoite on ongelmallinen, sillä tarjousten vähäisyys voi johtua mm. siitä, että markkinoilla on vain vähän yrityksiä ja tarjontaa. Jos saatu tarjous on hinnaltaan ja laadultaan hyvä, tarjouskilpailun keskeyttäminen aiheuttaa vain turhaa työtä, viivästyksiä ja se todennäköisesti johtaa myös korkeampiin hintoihin uusittavassa tarjouskilpailussa. Tilanteissa, joissa useamman tarjouksen puuttumisen syynä ovat laatuun liittyvät vaatimukset, tarjouskilpailun uusiminen voi edellyttää tinkimistä laatu- ja hinnoista ja siten johtaa heikompaan laatuun. Keskeyttämisvelvoitetta ei myöskään pitäisi olla puitejärjestelyn tai DPS:n sisäisissä hankinnoissa.

Jos säännöstä ei voida poistaa, tarjouskilpailun keskeyttämisvelvoitetta ei tulisi olla, jos yhden tarjouksen tilanne johtuu siitä, että tarjousten käsittelyssä joudutaan sulkemaan tarjoajia tarjouskilpailusta esimerkiksi puuttuvan soveltuvuuden tai poissulkuperusteiden vuoksi tai osa tarjouksista on tarjouspyynnön vastaisia esimerkiksi tarjottu tuote tai palvelu ei ole tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen, tarjous on toimitettu myöhässä taikka tarjous on ehdollinen. Perusteluissa on tältä osin epätarkkuutta, sillä perusteluissa käsitellään vain "tarjousten arviointia".

Metsähallitus yhtyy kaikilta osin Hansel Oy:n lausumaan. 125 §:n säännös kasvattaa edelleen 65 §:n merkitystä ja tarvetta sen selkeämmälle perustelulle.

Hansel Oy on lisäksi lausunut:

Pakotteet tulisi lisätä harkinnanvaraisten tai pakollisten poissulkemisperusteiden joukkoon. Lakiluonnoksen 71 §:n perusteluissa oleva ehdotus pakotteiden huomioimisesta hankinnan kohteen määrittelyssä on erikoinen, sillä hankintalain systematiikan mukaan pakotteet soveltuisivat lähinnä poissulkuperusteiksi eivätkä hankinnan kohteen kuvaukseen. Pakotteilla ei lisäksi ole vaadittavaa liityntää hankinnan kohteena olevaan tavaraan tai palveluun.

Metsähallitus yhtyy Hansel Oy:n lausumaan myös tältä osin siten, että pakotteiden kohteena oleminen olisi pakollinen poissulkemisperuste (koskien myös ilmoitettuja alihankkijoita).

- **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

Metsähallitus lausuu vain Metsähallitukseen vaikuttaviin osiin lakimuutosehdotuksissa ja niissä pääosin tukee jo Hansel Oy:n esille nostamia esitettyjen pykälien ongelmakohtia.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Oikarinen Susanna
Metsähallitus