

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?**

Hallitusohjelman tavoitteina julkisten hankintojen osalta on kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Senaatti-konserni pitää tärkeänä, että markkinoilla on riittävästi tervettä kilpailua ja, että tarjouksia saataisiin useammalta taholta unohtamatta kuitenkaan sitä, että edelliset tavoitteet eivät lähtökohtaisesti voi kuitenkaan ajaa ohitse yksittäisen hankinnan todellisiin tarpeisiin perustuvien vaatimusten ja ehtojen.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on nykyiselläänkin hyvin runsasta ja sitä lisätään jatkuvasti EU:n toimesta sisällyttämällä lukuisia uusia suoraan hankintayksiköitä velvoittavia vaatimuksia ja ehtoja eri tasoiseen EU-lainsäädäntöön (esim. yritysvastuusääntelyn kautta). Samaan aikaan menossa on normien keventämis-/purkualoitteita, mutta nämä eivät käytännössä näytä realisoituvan hankintayksiköiden arkeen. Joudummekin valitettavasti toteamaan, että myös käsiteltävänä olevassa säädäntöhankkeessa on norminpurku jäänyt taka-alalle ja Senaatti-konserni on erittäin huolestunut mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien veloitteiden ja valitusmahdollisuuksien lisäämästä hallinnollisesta taakasta, jonka lisäämisen pitäisi aina perustua huolelliseen ja konkreettiseen vaikutusarviointiin hankintayksiköiden vastuulle tulevien käytännön lisätehtävien tasolla ja ymmärrykseen siitä, että muutoksilla on myös todellisia ja oleellisia vaikutuksia resursointi- ja rahoitustarpeisiin. Ilman edellisiä lisävelvoitteet eivät ole kestäväällä pohjalla. Kun resursseja ei käytännössä saada lisää, ovat uudet pakolliset tehtävät käytännössä pois muista olennaisista tehtävistä, kuten hankintojen huolellisesta valmistelusta ja sopimusten seurannasta.

Työryhmän mietinnössä esitetyt vaikutusarviot eivät ole riittäviä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. Muutosten yksityiskohtaisen vaikutustenarvioinnin puuttuminen on Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan selkeä puute lainvalmistelussa. Mietintöä ei tulisi valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen

vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemisen edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen.

Edelliseen perustuen ei olle todennäköistä, että esitetyillä keinoilla saavutettaisiin todellisia säästöjä suhteessa työmäärän lisäykseen. Kilpailua ja tätä kautta säästöjä ei myöskään todennäköisesti saada lisää kilpailutuksen pakollisella uusimisella. Näin ollen Senaatti-konserni ehdottaakin suurelta osin toisenlaisten keinojen hyödyntämistä kustannustehokkaampina vaihtoehtoina tavoitteisiin pääsyn edistämiseksi. Aiheeseen olemme lausuneet tarkemmalla tasolla pykäläkohtaisissa lausunnoissa.

### **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.**

Tähän otettu kantaa edellä ja myöhemmin tarkemmin alakohdissa.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Markkinakartoitusta koskevan 65§:n 2 momenttia muutettaisiin esityksen mukaan siten, että siinä painotetaan hankintayksikön mahdollisuutta hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi erityisesti alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisia analyysityökaluja käyttämällä. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista.

Senaatti-konserni pitää hyvänä pykälän 2 momentin muutoksen selkeyttävää muotoilua, joka yhdessä HE-tekstin kanssa auttaa hankinta-alalla toimivia hankintayksiköitä ja tarjoajia paremmin ymmärtämään markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun mahdollisuuksia. Momentin mukaan hankintayksiköt voisivat nimenomaan kuulla eri tahojen neuvoja hankinnan valmistelussa. Hankintayksiköiden on tärkeää ymmärtää, että kilpailuttamaan kannattaa lähteä pääsääntöisesti sellaista, jota markkinoilla on jo tarjolla. Huolellisella markkinakartoituksella selviää myös se, että milloin hankinta vaatii enemmän suunnittelua, mahdollista tuotekehittelyä ja mahdollisia innovatiivisia uusia ratkaisuja yrityspuolella.

Senaatti-konserni toteaa, että pykälän 3 momentin muutoksen ei pitäisi aiheuttaa olennaisia toimintatapamuutoksia hankintayksiköille, koska yli 10 M€:n hankinnat ovat selvästi merkittäviä hankintoja ja tällaisten valmisteluun tulee käyttää enemmän resursseja. Senaatti-konsernin sisäisen ohjeistuksen mukaan markkinavuoropuhelu on keskeinen osa toimittajahallintaa ja kilpailutuksen valmistelua ja sen voi toteuttaa monella eri tavoilla.

Senaatti-konserni toteaa kuitenkin, että tässä yhteydessä olisi syytä todeta, että hankintayksikön 3 momentin mukaisen veloitteen toteutustavasta ei ole mahdollista valittaa. Muuten voisi olla todennäköistä, että tämä lisäisi turhia valituksia pidentäen ennestään pitkiä läpimenoaikoja markkinaoikeudessa.

Senaatti-konserni toteaa myös, että EU:ssa ja Suomessa kannattaisi pyrkiä miettimään myös muita keinoja, joilla varmistetaan hankintojen valmistelun laadukkaiden resurssien riittävyys hankintayksiköissä sekä tarvittava suunnitelmallisuus että ennakoivuus. Hankintojen vähemmän kuin optimaaliseen valmisteluun on varmasti osasyllinen jatkuvasti kasvava hankintoja koskeva sääntely, hankintojen suuri määrä ja suhteessa edellisiin liian vähäiset hankintaresurssit. Säädosmäärän entisestään kasvaessa ilman tarvittavia resursseja ja panostusta asiaan, eivät olennaiset parannukset ole myöskään todennäköisiä. Muut keinot, kuten hankintayksiköiden hankintaresursseille korvamerkitty rahoitus, julkisten hankintojen keskitetty vahvempi tuki ja koulutus, normien purku, hankintajärjestelmien ja EU:n vakiolomakkeiden voimakas leanaus sekä panostus käytettävyyteen olisivat tosiasiallisesti tehokkaampia keinoja kuin uudet pakottavat säännökset.

Edelliseen aiheeseen liittyen palautteena yrityksiltä tulee jatkuvasti, että julkisiin hankintoihin osallistuminen on työlästä, hankalaa ja vaatimuksia on liikaa, jolloin ne mieluummin jättävät osallistumatta tällaisiin ja tekevät kauppaa yksityisen puolen kanssa. Jatkuvasti kasvavien lainsäädännöllisten vaatimusten ja sääntöjen tulva, tästä seuraava monimutkaisuus sekä sähköisten hankintajärjestelmien ja esim. ESPD-lomakkeen käytön vaikeaselkoisuus ja heikko käytettävyys ovat palautteiden ja kokemuksen perusteella olennaisimmat syyt edelliseen. Toteammekin, että EU:n kannattaisi jäsenvaltioineen keskittyä ennemmin edellä mainittujen asioiden olennaiseen parantamiseen, koska näillä tekijöillä olisi saatuihin viesteihin perustuen merkittävät vaikutukset tarjoamishalukkuuteen ja tätä kautta kilpailun lisääntymiseen sekä samalla hallinnollisen työmäärän vähentymiseen.

Hankintojen jakaminen osiin (75§), hankintamenettelyä koskeva kertomus (124§) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§)

Mietinnössä 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin, jolla tavoitellaan PK-yrityksille parempia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Tämä voitaisiin toteuttaa yksittäisessä kilpailutuksessa, tai jakamalla hankinta tarkoituksenmukaisesti osiin ja kilpailuttamalla ne erikseen erillisillä tarjouspyynnöillä. Hankintayksikkö voisi toteuttaa osiin jakamisen veloitteen myös valitsemalla useamman sopimustoimittajan puitejärjestelyyn taikka dynaamiseen hankintajärjestelmään. Jos hankintayksikkö ei jakaisi hankintaa osiin, sen tulisi perustella jakamatta jättämisen syyt avoimesti. Momentissa on esitetty osiin jakamatta jättämisen syyt. Velvoite ei koske puitejärjestelyn tai usean toimittajan DPS:n sisällä tehtäviä hankintoja.

Mietinnön sivulla 99 hankintamenettelyä koskevaa kertomusta koskevan 124§:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12) kohta, jonka mukaan hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi esityksen perusteluiden mukaan kuvata hankintapäätöksessä hankintamallin valintaa koskeva menettely. Kyseessä lienee erheellinen viittaus hankintapäätökseen, koska pykälä koskee nimenomaan kertomusta ja edelleen siinä lukee, että: kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälki-ilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Senaatti-konserni toteaa aiheeseen liittyen, että hankintamenettelyn valmistelua koskevan kuvauksen laatiminen lisäisi entisestään hankintayksikön hallinnollista taakkaa, joskin maltillisesti.

Edelleen mietinnössä 146 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että voimassa oleva valituskielto koskien hankintojen osiin jakamista kumottaisiin. Kohtaa 2 kuitenkin samalla täydennettäisiin siten, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päätöstä tai ratkaisua siitä, kuinka hankintayksikkö on 124 §:ssä kuvannut hankinnan valmistelun toteutuksen.

Senaatti-konserni katsoo, että hankinnan tarkoituksenmukaisen toteuttamistavan harkinta- ja päätäntävalta tulee kuulua lähtökohtaisesti hankintayksikölle. On selvää, että monia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin hankintayksikölle tarkoituksenmukaisella tavalla. Edelleen nykyuotoilu sisältää jo velvoitteen perustella hankinnan jakamatta jättämättömyys kirjallisesti hankinta-aineistossa. Esitys toki myös kannustaa aktiivisempiin pohdintoihin hankinnan osiin jakamisesta.

Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan lainvalmistelutekstissä olisi hyvä nostaa esiin myös rakennuslalla vakiintuneena ja

tarkoituksenmukaisena pidetty kokonaisvastuu-urakka (KVR) esimerkkinä siitä milloin hankinta olisi perusteltua jättää jakamatta. Edelleen mainita kannattaisi myös viime aikoina suosituksi nousseen allianssi-mallin käyttäminen esimerkkinä hyväksyttävästä osiin jakamisen velvoitteen toteuttamisesta.

Senaatti-konserni haluaa kiinnittää huomiota myös esityksen 75§:n oheisen kohdan tulkinnanvaraisuuteen: ”Hankinta voidaan jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.” Kysymyksiä herättää, että kuinka paljon hallintokustannusten pitää kasvaa, että kyseessä on merkittävä nousu ja edelleen mitä tarkoitetaan kustannusten ”jatkuvalle kasvulla”? Tarkoitetaanko tällä tosiaan sitä, että kustannusten pitäisi koko ajan jatkaa kasvuaan ajan kuluessa myös sopimuskaudella vai mitä? Sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna vaatimus vaikuttaa aivan liian tiukalta ja käytännössä myös hyvin vaikealta todentaa.

Sääntelymekanismista valitusmahdollisuuksineen tulisi Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan aiempaa selvästi monimutkaisempi ja vaikeaselkoisempi ymmärtää ja soveltaa niin hankintayksiköille kuin tarjoajillekin. Tämä lisäisi osaltaan asiantuntijaresurssien tarvetta. Huomioidahan pitää osiin jaettaessa sovellettavat säännökset, kuten pilkkomiskiello ja, että kaikkiin osiin tulee soveltaa osien

yhteenlasketun ennakoidun arvon perusteella soveltuvia säännöksiä. Näihin tulisi ottaa kantaa tarkemmalla tasolla HE-perusteluissa.

Senaatti-konserni ei kannata mietinnön mukaista uutta valitusoikeutta koskien osiin jakamista koskevaa päätöstä. Osiin jakamisesta ei ainakaan pitäisi olla valitusoikeutta, jos hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin millä vain tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Jos taas osiin jakamista ei ole tehty, eikä tätä ole mitenkään perusteltu, niin pelkästään tästä voisi olla mahdollista valittaa, mutta tällöinkin ajallisesti rajoitetusti.

Senaatti-konserni katsoo, että tällaisen valitusoikeuden pitäisi myös ehdottomasti vähintäänkin olla ajallisesti rajattu hankintailmoituksen julkaisemiseen siten, että valittamisen saisi olla mahdollista vain 14 pv:n sisällä ilmoituksen julkaisemisesta. Näin uudesta valitusperusteesta ei muodostuisi minkä tahansa hankinnan jälkikäteen rampauttavaa perustetta. Tämä myös kannustaisi hankintayksiköitä aktiivisesti etukäteiseen hankinnan jakamisen suunnitteluun ja perustelemiseen.

Uusi valitusoikeus tuo mukanaan riskin oleellisesti kasvavasta valitusten määrästä. Muutoksenhakijan pitäisi hankintailmoituksen jälkeen reagoida siihen valituksella, mikäli jakamatta jättämistä ei olekaan perusteltu asianmukaisesti. Muutoksenhakumahdollisuus johtaisi muuten tilanteisiin, jossa hallintotuomioistuimien joutuisi jälkikäteen ottamaan kantaa jakamisen tarkoituksenmukaisuuteen. Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan hankinnan sisältöä koskeva tarkoituksenmukaisuusharkinnan pitäisi jatkossakin kuulua tarpeensa parhaiten tietävälle ja tuntevalle hankintayksikölle, eikä hankintoja koskevaan tuomioistuintarkasteluun lähtökohtaisesti hankintaprosessin menettelytapoja koskevan hankintalainsäädännön perusteella. Mietinnössä itsessäänkin todetaan s. 30, että: ”Hankinnan jakamista koskevan sääntelyn haasteena on pidetty myös sitä, että jakamisen toteutustapaa on vaikea määritellä lainsäädännössä yksiselitteisesti.” Edelliseenkin perustuen kyseinen harkinta ei myöskään pitäisi mennä tuomioistuimeen.

Esitetystä lisänormituksesta seuraavien haasteiden ja kasvavan hallinnollisen taakan myötä Senaatti-konserni pitää vähintäänkin kyseenalaisina uuden valitusmahdollisuuden todellisia hyötyvaikutuksia suhteessa siitä aiheutuviin enemmän tai vähemmän haitallisiin seurauksiin.

#### Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§)

Esityksessä 125§:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, pitäisi sen järjestää uusi tarjouskilpailu. Uusintavelvoite kattaa vain yhden lisäkerran ja uusintavelvoitteen laiminlyönnistä voisi valittaa markkinaoikeuteen.

- Esityksen mukaan hankintayksikön veloitteesta keskeyttää hankinta yhden tarjouksen saatuaan voitaisiin poiketa tilanteessa, jossa hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Poikkeaminen olisi esityksen mukaan mahdollista, jos hankintayksikkö ei markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta olisi saanut enempää kuin yhden tarjouksen.

- Edelleen poikkeaminen olisi esityksen mukaan mahdollista myös sellaisen toteutustavan analyysin osalta, jossa on arvioitu hankinnan toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Muutos vastaisi ehdotettua 65 §:n muutosta. Säännöksessä ei otettaisi kantaa uuden hankintamenettelyn sisältöön.
- Edelleen esityksen mukaan hankinnan uudelleen kilpailuttamisesta voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hankinnan kohde on niin vaativa tai luonteeltaan tai kooltaan muutoin sellainen, että kyseistä tarjontaa on vain hyvin rajoitetusti. Rajoitettu tarjonta ei kuitenkaan saisi perustua siihen, että hankinnan kohde tai siihen sovellettavat sopimusehdot on keinoitekoisesti määritelty siten, että ne perusteettomasti rajoittavat kilpailua.
- Esityksen mukaan uutta hankintamenettelyä ei tarvitse kuitenkaan toteuttaa, jos hankintamenettelyssä on saatu tarjouksia useammalta tarjoajalta, mutta tarjouksia arvioitaessa jäljelle jää vain yksi tarjouskilpailun ehtojen mukainen tarjous.

Senaatti-konsernin toteaa, että hallitusohjelmaan sisältyvä muutos tulisi lisäämään huomattavalla tavalla hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Suomen tosiasiallisilla markkinoilla yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei monestikaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Suomi on iso harvaan asuttu maa, jossa on rajoitettu määrä yrityksiä. Tilanne on usein sellainen, että sillä hetkellä ei ole kuin yksi yritys, joka voi ottaa urakan tehtäväkseen, koska muilla on tilausjonot täynnä.

Lainsäätäjä on myös pitkään peräänkuuluttanut sitä, että hankinnoissa tulee lähtökohtaisesti huomioida riittävät laadulliset vaatimukset, joka on tietenkin järkevää ja välttämätöntä, mutta osaltaan karsii yksityisen puolen tarjontaa. Edelleen julkishallinnon toimintaa sääntelee aivan erilaiset lait, säännöt ja määräykset suhteessa yksityiseen puoleen, josta seurauksena on se, että yksityisillä markkinoilla on luonnollisesti rajoitetusti tarjontaa sellaiseen toimintaan mitä siellä ei muuten harrasteta.

Edelleen hankintojen vastuullisuuteen liittyvät vaatimukset ja veloitteet hankintayksiköille ovat lisääntyneet valtavasti yritysvastuusääntelyn vuoksi ja tulevana vuosina ne ovat entisestään lisääntymässä, joten myös tästä luonnollinen seuraus on se, että Suomessa tulee todennäköisesti olemaan entistä vähemmän vaatimukset täyttäviä tarjoajia erityisesti PK-sektorilla. Edellisestä johtuen potentiaalisten tarjousten määrä tulee pienenemään entisestään.

Senaatti-konserni toteaa edelleen, että vaikka kilpailutuksessa saataisiin vain yksi tarjous, se voi olla hinnaltaan suorastaan halpa tai muuten markkinahinnaltaan kilpailukykyinen ja ammattimaisesti toimiva hankintayksikkö myös tietää tämän. Olisi taloudellisestikin epärationaalista tällaisessa tilanteessa joutua keskeyttämään hankinta ja lähteä kisaamaan sitä uudelleen. Edelleen uusintakierroksella hinta voi myös aivan hyvin nousta, kun edellisen kierroksen ainoa tarjoaja saa tietoonsa todellisen kilpailun puuttumisen ja nostaa tähän perustuen entisestään hintojaan. Valitusmahdollisuus mahdollistaa myös tarjouskisan voittaneelle lähteä valittamaan uusimisen

toteuttamatta jättämisestä ja näin päästä irti tekemästään edullisesta tarjouksesta ja pystyä nostamaan hintaa uusintakierroksella.

Hankintamenettelyn viivästyminen voi myös aiheuttaa helposti lisäkuluja. Julkishallinnon hankkeet ovat monesti muutenkin kiireisiä tai uusinta voi johtaa siihen, että ei saada yhtään tarjousta, kun ensimmäisen tarjouksenkin tehnyt joutuu mahdollisesti siinä kohtaa menemään toiseen urakkaan siihen tekemänsä sitoumuksen perusteella tai ei vain kiinnosta tarjota työläisiin ja hankaliin julkisiin hankintoihin.

Esitetystä muutoksessa on luotu yhteys 65§:n mukaiseen markkinakartoitukseen, jonka tekemisellä hankintayksikkö voisi ehkä välttää riskin uudelleen kilpailutusveloitteeseen. Tämä kytkös ei kuitenkaan ole Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan riittävän tehokas, koska HE:n selvennös tekstissä sivuilla 99-100 markkinakartoituksen toteutus on sidottu mahdollisen markkinaoikeusvalituksessa eteen tulevaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan siitä, että pystyykö hankintayksikkö osoittamaan tehneensä riittävästi markkinatarjonnan kartoitusta hankinnan laajuus ja kohde huomioiden. Tällaisista riittävyysseikoista voitaisiin sitten kiistellä jatkossa loputtomasti oikeudessa. Edelleen vastaavasti voitaisiin oikeudessa riidellä mietinnön tekstissä mainituista ”markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta”, eli esimerkiksi siitä onko hankintayksikkö nyt ottanut riittävästi yksittäisen yrityksen ilmaiseman näkemyksen huomioon tai onko se mahdollisesti ottanut jonkun muun yrityksen kantoja liikaa huomioon suhteessa muihin mahdollisiin yrityskommentoihin.

Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan esityksessä mainittujen seikkojen lähtökohtaisesti ei tule olla yksityisen yrityksen harkinnassa eikä vaikutusvallassa taikka myöskään menettelytapa-hankintalakia soveltavan hallintotuomioistuimen harkintavallassa.

Edelleen, koska uudelleen kilpailuttamatta jättämisestä perusteineineen voisi myös valittaa, tulisi tämä käytännössä jäädyttämään merkittävän tärkeitä hankkeita ainakin vuodeksi markkinaoikeuteen (mahdollisesti myös edeten KHO:een), jossa sitten pohdittaisiin sitä, että oliko hankintayksikkö nyt riittävästi kartoittanut markkinoita tai jotenkin väärällä tavalla huomionnut yritysten kartoituksessa esittämiä näkemyksiä. Tällaisia potentiaalisesti erittäin kalliita viivästyksiä ei ole Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tuoda suomalaisiin hankintaprosesseihin.

Jos ja kun kilpailutuksia jouduttaisiin esitetyn säännöksen vuoksi lisääntyvässä määrin kilpailuttamaan uudelleen, on niihin liittyvä työmäärän lisäys olennainen. Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan kyseisten riskien hallitseminen esitetyn markkinakartoituksen keinoin ei myöskään ole edellä mainitusti valituskelpoisten tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävien poikkeamisperusteiden vuoksi riittävästi hankintayksiköiden omissa käsissä. Edellisestä huolimatta Senaatti-konserni pitää markkinakartoitusten/-vuoropuhelun tekemistä lähes kaikissa hankinnoissa lähtökohtaisesti kannatettavana.

Esityksessä viitataan vain yhteen EU-valtioon (Tsekiin), jossa toteutettiin aikoinaan pitkälti vastaava uudistus. Kyseinen lainsäädäntö on sittemmin kumottu. Senaatti-konserni toteaa, että kumoamiselle on varmasti ollut hyvät perustelut ja edelleen Suomi on lisäksi maantieteelliseltä alueeltaan selvästi suurempi, syrjässä Euroopan pohjoisnurkassa sekä yritystiheydeltään olennaisesti vähäisempi kuin Tseki, joten mahdolliset päätelmät kyseisistä tutkimustuloksista koskien hintojen alennuksia täällä ovat enemmän kuin kyseenalaisia.

Esitetystä keskeytysvelvollisuudesta ei käynyt ilmi, että soveltuisiko se myös kansallisiin hankintoihin vastaavasti kuin EU-hankintoihin, joten tämä olisi syytä selventää.

Lopuksi Senaatti-konserni toteaa kokonaisuutena yllä olevaan perustuen, että esitetyn mukaista uudelleenkilpailutusvelvoitetta ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa Suomen markkinoilla, koska haitat olisivat suurella todennäköisyydellä selvästi isommat kuin esitetyt hyvin spekulatiiviset hyödyt.

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

Sopivuusarviot esitetty edellisen kohdan pykäläkohtaisissa arvioinneissa.

#### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Senaatti -konserni jättää aiheesta lausumisen sellaisille hankintayksiköille, joilla on muutosehdotuksessa tarkoitettussa asemassa olevia sidosyksiköitä ja, jotka näin ollen omaavat varmasti paremman kokemukseen perustuvan näkemyksen aiheesta.

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

Esityksen mukaan hankinnan kohteen kuvausta koskevaan 71§:än lisättäisiin uusi 4 momentti, joka mahdollistaisi sen, että hankinnoissa voidaan nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus.

Hankintayksikkö voisi asettaa uuden 4. momentin perusteella varautumisen, huoltovarmuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tavaran, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty koko elinkaaren aikainen saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö. Edelleen varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolla ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut ja urakat hankintaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määritelty kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee.

Senaatti-konserni toteaa, että vaikka vastavia vaatimuksia on ollut mahdollista asettaa jo nykyisen pykälän perusteella, on kuitenkin tärkeää, että hankintayksiköille on selvää, että niiden on mahdollista asettaa myös tämän tyyppisiä vaatimuksia muiden ohella hankintoihinsa.

Edelleen esityksen mukaan harkinnanvaraisia poissulkuperusteita koskevan 81§:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 12 kohta, jonka mukaan hankintayksikkö voisi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat tai ehdokkaat, joiden tarjous, tuotteet tai toimitukset, jotka komissio tai muu viranomainen on määritellyt korkean riskin toimittajiksi tai jonka luotettavuus on muutoin perustellusti katsottava siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai huoltovarmuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen. Lisäksi hankintayksikkö voisi edellyttää myös tällaisten alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamista.

Poissulkemisperusteisiin lisättävä muutos on kaivattu kehityssuunta hankintayksiköiden käytettävissä oleviin keinoihin nykyisessä maailmantilanteessa. Senaatti-konserni katsoo, että HE:n s. 94 sisältämät selvennykset/ohjeet olisi kuitenkin hyvä olla täsmällisemmät, koska nykytuotoilu sisältää tulkinnanvaraisuuksia, jotka todennäköisesti johtaisivat epäoptimaalisiin valintoihin ja seurauksiin mm. selvästi kohonneena valitusriskinä ja kyseisen poissulkuperusteen käyttämättömyytenä. Jotta uusi poissulkuperuste olisi tarkoituksenmukainen, tulisi sen käyttöperusteiden/-tilanteiden olla niin selkeät, että hankintayksikkö voi sitä tosiasiallisesti myös soveltaa ilman liiallista epävarmuutta päätöksen pitävyydestä muutoksenhakutuomioistuimessa.

Esimerkiksi oheisen selitystekstin tuotoilu näyttäisi sisältävän epäloogisia sisäisiä pronomini viittauksia: "...tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat tai ehdokkaat, joiden tarjous, tuotteet tai toimitukset, jotka komissio tai muu viranomainen on määritellyt korkean riskin toimittajiksi tai jonka luotettavuus on muutoin...".

Edelleen kun tuotoilussa viitataan "muihin viranomaisiin", niin kattaisiko tämä esim. kaikkien EU-jäsenvaltioiden viranomaiset? Entä GPA-maiden, NATO-kumppanimaiden sekä ETA-maiden viranomaiset? Vai pelkästään Suomen viranomaiset ja jos kyllä niin miksi näin?

Edelleen riittääkö, jos tällaiselta viranomaiselta saadaan varoitus mahdollisesta tai todennäköisesti kohonneesta riskistä kyseisen toimittajan osalta, mutta ei kuitenkaan tämän tarkempia faktoja/todisteita? HE:een olisi suotavaa vähintäänkin laatia lista esimerkeistä, milloin ainakin täytyisi siinä esitellyn tuotoilun: "perustellusti katsottava siinä määrin riittämättömäksi", edellyttämä taso ja toisaalta olisi hyvä olla lista myös vastakkaisista esimerkeistä milloin perustelut olisivat lähtökohtaisesti riittämättömät.

Alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamismahdollisuuden osalta koskien harkinnanvaraisia poissulkuperusteita Senaatti-konserni lausuu, että säädöksissä tai HE:ssä olisi syytä myös selvittää sitä, että jos hankintayksikkö on harkinnut olevan kyseessä sellainen tilanne, että harkinnanvarainen poissulkuperuste koskee alihankkijaa tai voimavarayksikköä, niin tuleeko hankintayksikön ennen koko tarjouksen poissulkemista vaatia tarjoajaa vaihtamaan kyseisen kumppaninsa eli antaa mahdollisuus korjata tilanne? Tässä käytetty sanamuoto "voi vaatia vaihtamaan" yksistään sekä nykyisessä 92§:n 3. momentissa voimavarayksiköiden osalta voisi potentiaalisesti tässä mielessä johtaa harhaan ja siihen oletukseen, että vaihtamisvaatimusta ei olisi välttämätöntä esittää, jolloin hankintayksikkö voisi myös edetä suoraan koko tarjouksen poissulkemiseen sillä perusteella, että kyseisiä tarjoajan kumppaneita koskee harkinnanvarainen poissulkuperuste.

## Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Ks. vastaus seuraavaan kysymykseen.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Senaatti-konserni kannattaa muistiossa ehdotettua muutosta. Tällä muutoksella voisi olla EU-hankintamenettelyjä sujuvoittava vaikutus ja se vähentäisi jossain määrin muutenkin liiallista hallinnollista taakkaa. Tämän suuntaisia muutoksia tulisi saada ehdottomasti lisää.

Toteamme kuitenkin, että vähintäänkin HE:ssa tulisi määritellä, että mitä käytännössä tarkoittaa vakuutuksella vahvistettu ilmoitus. Riittääkö esimerkiksi pelkkä tarjoajan oma kirjallinen vakuutus, vai pitääkö tässä olla joku kolmas (esim. virallistaho) olla vahvistanut vakuutuksen?

## Hankintojen ilmoittaminen

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

Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavan siten, että hankintailmoitus voitaisiin julkaista samanaikaisesti myös useammalla eri kielellä. Samalla pykälää selkeytettäisiin siten, että hankintayksikkö voisi lisäksi julkaista ilmoituksesta käännöksen muulla hankintayksikön valitsemalla Euroopan unionin virallisella kielellä. Hankintayksikön julkaistessa hankintailmoituksen 1 ja 2 momentissa mainituilla tavoilla kahdella tai useammalla kielellä samanaikaisesti, tulisi sen tarjouspyyntöasiakirjoissa yksilöidä, mikä kieliversio on oikeusvoimainen.

Lisäksi pykälän 3 momenttia muutettaisiin jälki-ilmoittamista koskevan veloitteen osalta. Hankintayksikön tulisi julkaista jälki-ilmoitus kansalliset kynnyksarvot ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailusta. Jälki-ilmoitus tulisi julkaista kolmenkymmen päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

Senaatti-konserni kannattaa ehdotettua muutosta koskien hankintailmoitusten kieltä, koska toisinaan voi olla tarkoituksenmukaista julkaista useammalla kielellä samaan aikaan, jotta saataisiin riittävästi laadukkaita tarjouksia. Edelleen ensisijaisen kieliversion valinta on myös tärkeä ominaisuus mahdollisten eri versioiden tulkinnanvaraisuuksien ratkaisemiseksi.

Senaatti-konserni on todella huolissaan uuden jälki-ilmoitusvelvoitteen säätämisestä, sillä kyse ei ole mietinnössä esitetystä pelkästä pykälän täsmentämisestä mietinnössä esitetyn mukaisesti, vaan työmäärällisesti kyseessä on erittäin merkittävästä muutoksesta. Muutoksen aiheuttama oleellinen hallinnollisen taakan lisääminen hankintayksiköille ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesti tehokasta, koska ilmoittaminen on ensinnäkin todella hidasta ja työlästä nykyisillä eForms - lomakkeilla vaatien paljon manuaalista työtä ilmoituskohtaisesti.

Esitetty muutos kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamiseen liittyy valtionvarainministeriössä valmistelussa olevaan kansalliseen hankintatietovarantoon, jonka laajuudesta ja sisällöstä sekä siihen liittyvistä tietovelvoitteista ei ole käytännössä varmuutta hankintalain työryhmätyön aikana tai vielä valmistelun edetessäkään. Kansallinen ilmoittamisvelvollisuus koskisi mahdollisesti tulevaisuudessa kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta tehdyn arviomuistion mukaan jatkossa DPS:n sisäisten hankintojen ohella myös puitejärjestelyiden sisäisiä hankintoja, jolloin tehtävien ilmoitusten määrä olisi valtava ja aiheuttaisi todella suuren työmäärän kasvun. Esim. Senaatti-konsernissa pitkästi yli 300 omaa puitejärjestelyä, joista valtaosan käyttäminen edellyttää kevennettyjen kilpailutusten tekemistä hankinnan tarvitsijan omasta toimesta. Näiltä osin kevennettyjen kilpailutusten tekemistä ei tälläkään hetkellä ole ollut mahdollista keskittää hankintatoimen henkilöille resurssisyyistä, josta johtuen hallinnollinen lisätaakka aiheuttaisi merkittäviä haasteita ja hankaloittaisi myös varsinaista liiketoimintaa. Lisäksi konsernissa käytetään laajasti Hanselin puitejärjestelyitä ja DPS:iä, joissa kevennetyn kilpailutuksen tekeminen myös keskeisessä asemassa. Suomalaisilla hankintayksiköillä on tuhansia voimassa olevia puitejärjestelyitä, joiden sopimukset eivät ole sähköisissä hankintajärjestelmissä ja joiden sisäisiä kisoja ei toteuteta järjestelmien kautta digitaalisesti. Tällaisten hankintajärjestelmien hankkiminen ja/tai vanhojen puitejärjestelyiden syöttäminen jälkikäteen tällaisiin järjestelmiin ja niiden käyttäminen kevennettyihin kilpailutuksiin olisi valtavan työlästä, hidasta ja kallista sekä vaatisi huomattavan määrän lisää henkilöresursseja.

Senaatti-konserni kommentoi aiemmin kyseisen hankkeen valmistelumuistiossa hyvin vahvasti aliarvioidun myös siinä esitettyjä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia olennaisesti lisääviä uusia massiivisia tietojen ilmoitus- ja luovutustehtäviä sekä edellisiin erityisesti liittyviä kyseisten luovutettavien viranomaisten hankinta-asiakirjojen salassa pitoon liittyviä luokittelutehtäviä.

Senaatti-konserni katsoo, että kyseisestä jälki-ilmoitusvelvollisuudesta on syytä luopua tässä hankintalain muutostyössä. Kuten aiemmin on mainittu, ei tämän osalta ole tehty vaadittavaa perusteellista vaikutusarviointityötä, jossa olisi selvitetty todellisia hankintayksiköille syntyviä työmääriä ja lisäresurssitarpeita kustannuksineen. Myöskään ilmoituksen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ei ole tässä kohtaa varmuutta. Edelleen nykyisellään jälki-ilmoituksen julkaisuaika on määritelty neljäksi kuukaudeksi sen kalenterivuoden päättymisestä, jona kyseistä hankintaa koskeva hankintasopimus on tehty. Mietinnössä esitetty 30 pv hankintasopimuksen tekemisestä on yhtä tiukka kuin nykyisellään EU-hankinnoissa. Velvoite ja siitä seuraava työmäärä huomioon ottaen julkaisuaikaraja on selvästi kohtuuton muutos vain siltä varalta, että tietoja voisi mahdollisesti jotenkin hyödyntää tulevaisuudessa.

Mikäli tällaiset muutoksia päädytään ehdottamaan, pitäisi samalla esittää myös todellinen ratkaisu rahoituksineen hankintayksiköiden huomattavasti lisääntyviin resurssitarpeisiin ja järjestelmien kehityskustannuksiin. Edelleen siirtymäaika pitäisi tämän osalta määritellä niin pitkäksi, että HILMA:ssa ja muissa hankintajärjestelmissä pystytään ja ehditään automatisoimaan jälki-ilmoitusten tekeminen niin pitkälle, että jälki-ilmoittaminen vaatisi mahdollisimman vähän manuaalista työtä.

## Muut huomiot

Hankinnasta ilmoittaminen (58§) sekä hankintailmoituksen julkaiseminen (60§)

Mietinnössä 58 §:n 1 momentin 6 kohtaa ja 60 §:n 7 kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisvelvoitteen osalta siten, että kohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suoraan hankinnoista.

Senaatti-konserni pitää muutosta hyvänä sen selkeyttävän vaikutuksen vuoksi. Kaikki hankintayksiköt eivät ilmeisesti ole nykymuotoilun perusteella olleet tietoisia velvollisuudestaan julkaista jälki-ilmoitus myös suoraan hankinnoista.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141§)

Mietinnön mukaan pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että KKV voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle myös hankintalain vastaisesta suoraan hankinnasta, joka on koskenut kansallisen kynnysarvon ylittävää rakennusurakkaa.

Senaatti-konserni näkee tärkeäksi, että KKV:llä on mahdollista puuttua tehokkain välinein laittomiin suoraan hankintoihin. Konsernimme hankintayksiköillä on vuositasolla lukuisia kyseiseen kategoriaan meneviä urakkahankintoja, joten tältä osin toimivalta laajenisi koskemaan juuri näitä hankintojamme. Edellisestä huolimatta näemme positiivisena asiana, että KKV:n olisi mahdollista esittää seuraamuksia laittomista kansallisen kynnysarvon ylittävistä suoraan hankintoina toteutetuista rakennusurakoista markkinaoikeudelle. Kansalliset rakennusurakat ovat arvoltaan 150 000€:sta - n. 5,5M€:on ja ovat nähdäksemme arvoltaan suurelta osin merkittäviä. Senaatti-konserni toteaa samalla, että nykyinen urakkakynnysarvo 150 000€ on kuitenkin suhteellisen vähäinen ja ehdottaakin sen nostamista jatkossa esim. 300 000 - 400 000€:on. Hankintayksiköiden sisäinen ohjeistus ohjaa kuitenkin lähtökohtaisesti kilpailuttamaan arvoltaan vähäisemmät pienhankinnatkin. Tämä pienentäisi samalla hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja toisaalta yhdenmukaistaisi urakoiden ennakoitujen arvojen osalta lainsäädäntöä esim. puolustus- ja turvallisuushankintojen kanssa.

Virkkala Tero  
Senaatti-kiinteistöt