

Eduskunnan talousvaliokunta

Kuuden suurimman kaupungin kirjallinen asiantuntijalausunto

Eduskunnan talousvaliokunnalle - HE 2/2026vp Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Kuusi suurinta kaupunkia pitää hallituksen esityksen tavoitteita ja päämääriä mm. tehokkuuden lisäämisestä julkisissa hankinnoissa sekä säästöjen ja kilpailun aikaansaamisesta sinänsä hyvinä. Käsittelyssä olevaan esitykseen sisältyy kuitenkin ongelmallisia ehdotuksia, jotka toteutessaan monimutkaistavat hankintalainsäädäntöä ja lisäävät todennäköisesti sekä kustannuksia että mm. hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

Kaupungit vastustavat esityksen ehdotuksia 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta sekä ehdotuksia liittyen hankintaprosessin sääntelyyn ja hankintayksiköiden lisävelvoitteisiin (velvollisuus jakaa hankinnat osiin, hankinnan jakamatta jättämistä koskevan ratkaisun valituskelpoisuus, yhden tarjouksen kilpailutuksen uusimisvelvoite). Nämä ehdotukset rajoittavat kuntien ja hankintayksiköiden harkintavaltaa eivätkä edistä hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamista.

Hankintayksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus

Kuusi suurinta kaupunkia vastustaa esitettyä hankintayksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sidosyksiköistä.

Ehdotettu vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa olevan varsin korkea suhteessa esityksen tavoitteisiin, se ei perustu tutkittuun tietoon, oikeuskäytäntöön tai EU-sääntelyyn. Se rajoittaa kuntien oikeutta päättää itsehallintoonsa perustuen toimintojensa järjestämisestä, organisoinnista, yhteistyöstä ja taloudesta. Esityksessä viitataan siihen, että hankintalakia aikoinaan säädettäessä ei katsottu, että ulosmyyntirajan tiukempi kansallinen sääntely olisi ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa. Ulosmyyntiraja liittyy markkinoilla toimimiseen ja nyt käsiteltävä uudistus eri asiaan, eli oikeuteen päättää kunnan omien toimintojen organisointitavoista ja taloudesta.

Voimaantullessaan vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi keinotekoisia rajoitteita julkisen sektorin toiminnan järjestämiseen, rajoittaisi tarkoituksenmukaista yhteistyötä esimerkiksi

hankintayksiköiden välillä vaikuttaen erityisesti pienempiin kuntiin, mutta aiheuttaen vähintään heijastevaikutuksia suuriin kaupunkeihin. Esitetyn vähimmäisomistusrajan sijaan tulisi harkita muita ratkaisuvaihtoehtoja.

Markkinaoikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen antamat ratkaisut osoittavat, ettei sidosyksikköaseman täyttymiselle ole tarpeellista asettaa omistussuuteen perustuvia lisäкитеereitä, vaan nykylainsäädäntö ja nykyiset määräysvaltakriteerit mahdollistavat toiminnan valvomisen ja siihen puuttumisen tilanteissa, joissa tosiasiallista määräysvaltaa ei ole tai joissa tapahtuu väärinkäytöksiä.

Sidosyksikköhankinnat ovat olleet kunnille tärkeitä erityisesti palvelujen kehittämisessä ja seudullisessa yhteistyössä. Ongelmallista esityksessä onkin, että se kaventaisi sallittua julkisten toimijoiden yhteistyötä edellä mainituissa kysymyksissä ja johtaisi monien alueellisten, kunnallisiin palveluihin perustuvien ratkaisujen purkamiseen, sillä alueellisissa yhtiöissä (mm. liikenne, palveluyhtiöt) kuntien omistusoikeus on esityksessä ehdotettua pienempi. Esimerkiksi Tampereen kaupungin osalta muutos aiheuttaisi pakollisia omistuspohjan muutoksia jopa 18 kaupungin sidosyksikköyhtiöön, joista osa joutuisi tekemään merkittäviä uudelleenjärjestelyjä. Turussa sääntely vaikuttaisi useaan kaupungin sidosyksikköön, ja vaikutukset ulottuisivat laajasti kaupungin palveluiden järjestämiseen eri toimialoilla ja Oulun kaupunki puolestaan joutuisi arvioimaan osakkeista luopumista tai omistuksen lisäämistä (mikäli se on mahdollista) Waltti Solutions Oy:n osalta, kun hallituksen esityksessä vähimmäisomistusvaatimusta koskevan poikkeuksen piirissä ei mainita joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmiä.

Esityksessä ei ole otettu huomioon sitä, että sidosyksiköt voivat toimia myös kriittisen infran aloilla. Kaikki kriittisen infran sidosyksiköt eivät kuulu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, vaan vähimmäisomistusvaatimuksesta johtuvia yhtiöjärjestelyjä voidaan joutua tekemään myös turvallisuuden ja varautumisen kannalta tärkeissä sidosyksiköissä. Tunnistamatta ovat lisäksi mm. sellaiset hankintayksiköille kriittiset toiminnot, joihin yksityisellä sektorilla ei tällä hetkellä ole joko lainkaan palveluntarjontaa tai se ei esitetyn lyhyen siirtymäajan puitteissa ole laadultaan vielä riittävän luotettavalla tasolla (esimerkiksi 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).

Vaikka monet suuret kaupungit ja/tai sidosyksiköt voisivat omalta osaltaan jatkaa toimintaansa esimerkiksi suurempien omistusten avulla, todennäköisesti pienempien kuntien ja sidosyksiköiden asema esityksen johdosta heikentyisi hankinta- ja sopimusosaamisen haasteiden ja markkinoiden tarjonnan vähäisyyden johdosta. Tämän vuoksi suuremmat omistajat eli suuret kaupungit ja kunnat joutuisivat vetovastuuseen omistuksen uudelleenjärjestelyissä, mikä myös aiheuttaisi suurille kaupungeille lisäkustannuksia ja merkittävää hallinnollista lisätyötä.

Poikkeuksettoman 10 prosentin omistusosuuteen perustuvan mallin taloudellisia, toiminnallisia ja hallinnollisia vaikutuksia kuntiin ei ole valmistelun aikana selvitetty ja olisi perusteltua, että vaikutukset selvitettäisiin kattavasti ennen päätöksentekoa. On epävarmaa, johtaako esitetty sidosyksikkösääntelyn muutos tavoiteltuihin kustannussäästöihin ja mahdollista, että esitys päinvastoin johtaa hallinnollisten kustannusten kasvuun ja nostaa palvelujen hintoja sidosyksiköiden liikevaihdon ja asiakkaiden määrän pienentyessä. Kun kaikissa kunnissa ja muissa hankintayksiköissä ei ole resursseja eikä markkinoilla välttämättä edellytyksiä tarjota samanaikaisesti palveluja, voi tämä osaltaan nostaa kustannuksia. Esitetyt säästötavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisesti pitkällä aikavälillä, mutta ainakin lähivuosien välittömät vaikutukset (hallinnolliset kustannukset sidosyksiköiden purkamisista ja omistusten ja vastuiden uudelleenjärjestelystä, ulkoistettujen tehtävien palauttamisesta omaksi toiminnaksi ym.) ovat todennäköisesti hankintayksiköiden kustannuksia merkittävästi lisääviä.

Esityksen 15 §:n (hankinnat hankintayksikön sidosyksiköistä) mukaan hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin sisaryhtiöihin. Tältä osin jää epäselväksi, mitä esitys käytännössä tarkoittaisi ja säännöksen sanamuotoa sekä perusteluita tulisi selkeyttää sekä muuttaa niin, että määräys emoyhtiön ja sen tytär- tai osakkuusyhtiöiden huomioimisesta poistettaisiin tai toissijaisesti korvattaisiin se yleismääräyksellä, jossa kiellettäisiin keinotekoiset järjestelyt, joilla selvästi pyritään kiertämään 10 %:n omistusosuusvaatimus. Mikäli mainittua määräystä tulkitaan esimerkiksi niin, että sidosyksikön omistajilla tulisi olla 10 prosentin omistus myös kaikissa sidosyksikön sisaryhtiöissä, tarkoittaisi tämä esimerkiksi Vantaan ja Espoon kaupunkien kannalta sitä, että muun muassa

Seure Henkilöstöpalvelut Oy, josta Vantaa omistaa n. 14% ja Espoo 12%, ei voisi olla ko. kaupunkien sidosyksikkö, koska Helsingin kaupunki omistaa yhtiöstä yli 50% (yhtiö on Helsingin kaupungin tytäryhtiö) eivätkä Vantaa ja Espoo omista 10%:ia kaikista kymmenistä muista Helsingin kaupungin tytäryhtiöistä eli Seuren sisaryhtiöistä.

Esityksessä myös mainitaan virheellisesti, että kunnilla säilyisi mahdollisuus hankkia palveluja sidosyksiköiltä tarjouskilpailun perusteella. Hankintalain 15.1 §:n mukaan sidosyksikkö saa kuitenkin harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin omistajiensa kanssa.

Muut ehdotetut muutokset

Kuusi suurinta kaupunkia kannattaa esityksen ehdotuksia siitä, että hankintalain tavoitteiksi lisätään ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestävien hankintojen tekeminen sekä ehdotuksia huoltovarmuuden ja turvallisuuskäytäntöjen huomioimisesta hankinnoissa. Myös selkiyttävät säännökset liittyen alihankkijoiden vaihtamiseen, pakollisiin poissulkuperusteisiin sekä mahdollisuuteen julkaista hankintailmoitus suomen ja ruotsin kielellä ovat kannatettavia.

Sen sijaan kaupungit vastustavat hankintaprosessin valmisteluun liittyviä sääntelyehdotuksia (65, 75, 124 ja 125 §:iä), sillä ne kaventavat hankintayksiköiden harkintavaltaa, kun painopiste siirtyy hankintojen menettelytapojen sääntelystä hankintojen tarkoituksenmukaisuuden valvontaan. Lähtökohtaisesti hankintojen valmisteluun ei tulisi puuttua lainsäädäntöteitse, vaan pyrkiä edistämään asiaa esimerkiksi ohjeistuksilla, suosituksilla ja koulutuksilla.

Hankintayksiköille ehdotetut lisävelvoitteet (velvollisuus jakaa hankinnat osiin, hankinnan jakamatta jättämistä koskevan ratkaisun valituskelpoisuus, yhden tarjouksen kilpailutuksen uusimisvelvoite) tulevat vaatimaan sekä lisäresursointia että entisestään pidentämään jo nyt runsaasti aikaa vievien julkisten hankintojen ajallista kestoa ja rajaamaan tarpeettomasti hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Hankintayksikön on voitava päättää itsenäisesti muun muassa asianmukaiseksi katsomastaan syystä olla jakamatta hankintaa osiin ilman, että päätökseen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa. Hankinnan osiin jakamisesta valittaminen rajoittaisi hankintayksikön

harkintavaltaa toteuttaa hankintoja parhaaksi katsomallaan tavalla ja lisäisi turhaa perusteluvollisuutta hankintayksikön omasta harkintavallan käytöstä. Hankintayksiköt pyrkivät kuitenkin aina toteuttamaan hankinnat tehokkaasti, taloudellisesti ja järkevästi. Nyt harkintavallan käyttö alistettaisiin tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka ainakin välillisesti ottaisi kantaa hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ei ole perinteisesti ajateltu kuuluvan hankintoja koskevaan tuomioistuimen tarkasteluun, sillä hankintalaki on menettelytapalaki. Hankinnan toteuttamistapa tulisi voimassa olevan oikeuskäytännön mukaisesti olla jatkossakin hankintayksikön harkintavallassa, eikä hankintojen osiin jakamiseen tulisi pakottaa. On vaikea ymmärtää, miksi toimittajakentällä tulisi olla oikeus ostajan sijaan määrittää ostajalle tarkoituksenmukainen tapa ostaa palveluja, sillä näin ei toimita myöskään yksityisellä sektorilla ja ehdotetun pakottavan säännöksen vaikutukset julkiseen toimintaan ja sen kehittämiseen tulisi ennen tällaista sääntelyä selvittää perusteellisesti. Käytännössä esimerkiksi ICT-hankintoja on usein lähes mahdotonta jakaa osiin, koska ICT-järjestelmän tulee toimia kokonaisuutena. Ehdotettu muutos aiheuttaisi ICT-järjestelmähankinnoissa tuntevan integraatiokustannusten ja resurssitarpeen kasvun sekä sen, että hankintayksikön ei olisi mahdollista suunnitella ICT-arkkitehtuuria tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla.

Ehdotus siitä, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen pidentäisi hankintaprosesseja ja lisäisi hallinnollista taakkaa. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti suhtauduttu sallivasti hankintayksikön oikeuteen keskeyttää tai olla keskeyttämättä hankintaa, mutta esityksessä suunta on päinvastainen eikä se ole tarkoituksenmukaista.

Markkinoiden kartoittamiseen ja aktiiviseen vuoropuheluun kannustaminen on sinällään kannatettavaa. Ehdotetut täsmennykset hankintalakiin (65 § markkinoiden kartoittamisen toimenpiteistä) ovat kuitenkin turhan yksityiskohtaisia ja luonteeltaan ohjaavia, eivät muuta nykytilannetta eivätkä varsinaisesti kuulu hankintalainsäädännön sääntelemään hankintamenettelyyn. Ne tulisi lakitekstin sijaan siirtää esityksen perusteluihin. Lisäksi tulisi luopua ehdotuksesta, jonka mukaan hankintayksikön tulisi kuvata, kuinka se on toteuttanut kulloisenkin hankinnan. Tämä tuo tuntuvaa lisäbyrokratiaa hankintayksiköille ilman hyötyjä.

Kaupungit myös toteavat, että hankintalainsäädäntö on laaja ja monimutkainen kokonaisuus, joka muuttuu jatkuvasti ja sisältää rajanveto- ja tulkintaongelmia, joita ei oikeuskäytännössä ole ratkaistu. Suurin osa esityksessä ehdotetuista muutoksista monimutkaistaa hankintalainsäädäntöä entisestään. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla heikentävä vaikutus myös markkinoilla toimivien yritysten kiinnostukseen osallistua julkisiin hankintoihin. Lainsäädäntöä yksinkertaistamalla ja selkiyttämällä voidaan merkittävästi edesauttaa sääntelyn noudattamista. Ehdotetun valvonnan kiristämisen ei ole osoitettu edistävän lain noudattamista ja painopisteen tulisi valvonnan ja sanktioiden sijaan olla vaikuttavien ja vastuullisten hankintojen tekemisessä, toimivien markkinoiden ja innovaatioiden edistämisessä sekä mm. hankintojen johtamisen kehittämisessä.

Siirtymäsäännökset ja voimaantulo

Kuusi suurinta kaupunkia pitää esitettyjä sidosyksikkösääntelyä koskevia siirtymäaikoja aivan liian lyhyinä. Ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva säännös johtaisi uudelleenjärjestelytarpeisiin, joita ei esitetyssä määräajassa ole mahdollista tehdä. Näin laajassa uudistuksessa siirtymäajan tulisi olla vähintään 7 vuotta, jotta hankintayksiköt, sidosyksiköt ja markkinat voisivat varautua uudistukseen. Myös hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden tekemien investointien merkitys on huomioitava kohtuullista siirtymäaikaa arvioitaessa.

On epävarmaa, onko tietyillä toimialoilla tai palveluilla riittävää markkinatarjontaa tilanteessa, jossa lukuisa määrä hankintayksiköitä joutuisi kilpailuttamaan palvelunsa samanaikaisesti. Jos hankintayksiköt ovat velvoitettuja kilpailuttamaan samaan aikaan hankintoja, joilla ei ole välttämättä olemassa olevia tai riittäviä markkinoita, johtaa tämä palvelujen saatavuuden vaarantumiseen. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat siirtymäsäännösten mukaan velvoitettuja irtisanomaan myös voimassa olevat määräaikaiset sopimuksensa päättymään siirtymäajan loppuun mennessä, mistä voi aiheutua kunnille erittäin merkittäviä sopimusrikkomusseuraamuksia, joiden kustannuksista ei ole tietoa.

Hallituksen esityksen mukaan jätehuoltoa hoitavia kunnallisia jäteyhtiöitä koskevasta poikkeuksesta on tarkoitus säätää jätelaki II:ssä. Hankintalain muutosten ja jätelaki II:n hyväksyminen ja voimaantulo tulisi sovittaa yhteen. Muussa tapauksessa on epäselvää, millaista sidosyksikkösääntelyä sovelletaan kunnallisiin jäteyhtiöihin.