

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä

Suomen Kuntaliitto toteaa kirjallisena asiantuntijalausuntonaan seuraavaa.

Yleiset huomiot

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) muutosesitys sisältää kahdentyyppisiä muutoksia: muutoksen sidosyksiköiden käytön edellytyksiin sekä muutoksia hankintalain mukaisiin hankintamenettelyihin.

Hankintalaki perustuu EU:n hankintadirektiiviin, joka on paraikaa komission tarkasteltavana. Hankintadirektiivin kohdistuu merkittäviä muutospaineita, ja direktiivimuutoksella tulee olemaan suoria vaikutuksia Suomen hankintalainsäädäntöön. Hallituksen nyt esittämä sidosyksiköiden käyttöön liittyvä muutos ajoittuu hankalasti direktiivin muutosesitykseen nähden. Komissio tulee esittämään direktiiviluonnostaan kesäkuussa 2026. On epätarkoituksenmukaista päättää kansallisen hankintalain vaikutuksiltaan merkittävästä muutoksesta juuri direktiivin sisällön selviämisen kynnyksellä.

Kuntaliitto ei vastusta sidosyksiköiden lainmukaisen käytön tiukempaa valvontaa. Hallituksen esityksessä esitetty malli kuitenkin johtaa merkittäviin käytännön ongelmatilanteisiin ja merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin ilman, että tosiasiallista muutosta tapahtuu markkinoiden tai omistajaohjauksen näkökulmasta.



Yksityiskohtaiset huomiot

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä (15 §) sekä siirtymäsäännökset

Muutos koskettaa turhaan satoja sidosyksiköitä

Esityksen mukaan hankintalain 15 §:n 2 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Vähimmäisomistusosuus olisi edellytys sidosyksikön käytölle, eli hankintayksikkö saisi tehdä hankintoja sidosyksikköyhtiöltään vain omistaessaan vähintään 10 % osuuden osakeyhtiön osakkeista.

Kuntaliitto katsoo, että esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen sidosyksiköiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä turhiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Esitetty muutos koskisi lähes kahtasataa hankintalain mukaista sidosyksikköä, joiden toimintaan ei nykyisellään olisi mitään syytä puuttua ja joiden toimintaa ei ole pidetty ongelmallisena. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kaikkien kuntien itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia ei voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen.¹ Esitys ei ota kantaa esityksen vaikutuksiin eri kokoihin kuntiin, joiden mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Siksi myös sidosyksiköiden hyödyntämisessä palveluiden tuottamisessa on suurta vaihtelua. Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaaapulan että heikon markkina-tilanteen vuoksi. Pienet kunnat kamppailevat taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Erityisesti pienissä kunnissa esimerkiksi ICT-kehittämisen mahdollisuudet ja jatkuvuus tulisivat

¹ ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II

kärsimään, koska ICT- ja hankintaosaaminen on joillakin alueilla nykyisellään keskitetty sidosyksiköihin, ei kuntiin.

Sekä pienissä että suurissa kunnissa uudistus vaarantaa palveluiden jatkuvuuden ja kyberturvallisen järjestämisen, erityisesti ICT-toimialalla. Kuntien tehtävät edellyttävät hyvää tietosuoja- ja tietoturvaosaamista, esimerkiksi tietomurtojen tunnistamiseksi ja estämiseksi. Joka kokoluokan kunnissa on kriittisiä palveluita, tietosuojaosaamista ja infrastruktuuria järjestetty sidosyksikköyhtiöissä.

Pelkät omistusjärjestelyt, saati muu palveluiden uudelleen järjestäminen, johtavat merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin kunnissa. Erityisesti sidosyksiköissä, joissa on merkittävää omaisuutta tai tasearvo, muodostuvat osakkeiden hinnat merkittäviksi. Omistusjärjestelyjen mahdollistamiseksi kunnat joutuvat hakemaan lisärahoituksia lainoin ja muin rahoitusjärjestelyin, joita ei nykyisessä taloustilanteessa muutoin olisi tarpeen toteuttaa.

Esitetty mekanismi koskisi samalla tavalla kuntia ja hyvinvointialueita. Esimerkiksi kymmenen hyvinvointialueen yhteinen sidosyksikkö käsittäisi noin puoli Suomea. Vastaavasti tasaosuuksilla kymmenen keskikokoistakaan kuntaa ei muodosta lähellekään vastaavaa alueellista tai taloudellista kokonaisuutta.

Lakiehdotus on mekanismiltaan epäselvä

Hallituksen esityksessä kuvatut reunaehdot vähimmäisomistusvaatimukselle ovat epäselviä. Astuessaan voimaan mekanismin tulee olla täysin selkeä ja luettavissa suoraan relevanteista pykälistä.

Esityksen perusteella on epäselvää, missä momentissa sidosyksiköitä koskevista vähimmäisomistusvaatimuksesta säädetään. Perusteluissa esitetään muutoksen tulevan 1 momenttiin, mutta rinnakkaistekstien perusteella sääntö vaikuttaa asettuvan 2 momenttiin. Esityksen perusteella ei ole selvää, miten vähimmäisomistusvaatimusta koskeva virke tulee sijoittumaan suhteessa 2 momentissa nyt esitettyyn liikevaihdon laskentaa koskevaan sääntöön, jota koskettaa myös 3 momentti. Säännön sijoittelussa on otettava huomioon, että 2 momentissa tällä hetkellä sijaitseva laskusääntö ja prosenttiosuus liittyy aivan eri asiaan kuin vähimmäisomistusosuuteen, nimittäin ulosmyyntiin. Näitä kahta ei ole järkevää sekoittaa.

Esityksen perusteluissa on selvitetty, että vähimmäisomistusvaatimus tulee koskemaan vain osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Asian tulee ilmetä pykälästä.

Vähimmäisomistusta koskeva sääntö on esitetty yhtenä virkkeenä, jonka ensimmäinen lause liittyy sidosyksikön käytön edellytykseksi asetettuun 10 %:iin. Toinen lause liittyy 10 %:n laskentasääntöön sekä emo-, tytär- ja sisaryhtiöiden omistuksiin.

Pykäläesityksessä ja sen perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Muotoilulla on perustelujen mukaan tarkoitus ehkäistä sidosyksiköiden omistuksen jakautumista esimerkiksi kymmenelle yhtiölle, joita edelleen omistaisi kymmenen omistajaa. Tämä sisältö ei kuitenkaan ilmene pykälää lukemalla. Sen sijaan pykälää lukemalla voi saada virheellisen käsityksen, että esimerkiksi emoyhtiön omistama 5 %:n omistus sekä sisaryhtiön 5 %:n omistusosuus voitaisiin laskea yhteen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan emo-, tytär- ja sisaryhtiöitä koskeva lause tulisi poistaa pykälästä. Selkeintä soveltamisen kannalta on, että ostaessaan sidosyksiköltä sitä omistavalla hankintayksiköllä tulee olla 10 %:n suora omistus. Ensimmäinen virke sekä perusteluissa nyt olevat esimerkit ovat riittävät tämän asian esittämiseen.

Pykälän 6 momenttiin Kuntaliitto esittää tärkeää tarkennusta. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty nykykäytännöstä poikkeava vaikutuksiltaan merkittävä selvennykseksi kutsuttu muutos. Perusteluissa esitetty tulkinta muuttaisi käänteiset sidosyksikköhankinnat (sidosyksikön hankinnat omistajaltaan) sekä sisaryhtiöhankinnat (sidosyksikön hankinnat toiselta konserniyhtiöltä) sallituiksi vain tilanteissa, joissa yksi hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä 100 %. Tämä ei ilmene pykälästä. Muutos on tuotava pykälään, jotta sääntö on luettavissa laista.

Pykälän 7 momentissa on esitetty poikkeus pääsääntöön. Poikkeus koskee käytännössä yhden yhtiön, kirjastotietojärjestelmä Koha-Suomi Oy:n toimintaa. Vastaavaa yleishyödyllistä, rajatun ja lakisääteisen palvelun toteuttamiseen välittömästi liittyvää tietojärjestelmää toimittaa lippu-, matka- ja informaatiojärjestelmää tuottava Waltti Solutions Oy. Yhtiö on perustettu Traficomien aloitteesta hallitusohjelmahankkeena vuonna 2013, ja sen liikevaihto on 11 miljoonaa euroa. Poikkeuksen kuvaus kattaisi tämän yhtiön toiminnan täysin, mutta momentin liikevaihtoraja tulisi nostaa 15 miljoonaan euroon.

Lisäksi, mikäli 7 momenttia muokkaisi siten, että poikkeuksen edellytyksistä poistuisi vaatimus palvelun lakisääteisyydestä, mutta se korvattaisiin vaatimuksella toiminnan yleishyödyllisyydestä (ei teollista tai kaupallista luonnetta), olisi poikkeuksen mahdollista kattaa myös seudulliset elinkeino-, kehitys- ja matkailunedistämisyritykset.

Esityksessä on lisäksi todettu, että hallituksen on tarkoitus säätää kunnallisia jäteyhtiöitä koskevasta poikkeuksesta jätelaki II -lakiuudistuksessa.

Kuntaliitto painottaa, että jäteyhtiöitä ei ole suljettu pois 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen piiristä ennen jätelain muutosta koskevan lain hyväksymistä. Jotta eduskunnan on mahdollista hahmottaa lain sisältö (ja se, kuuluvatko jäteyhtiöt vähimmäisomistusvaatimuksen piiriin vai eivät), on jätelaki II käsiteltävä samanaikaisesti kuin tämä hankintalain uudistus.

Muutokseen varattu siirtymäaika on riittämätön

Esityksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan noin vuoden siirtymäajalla 1.7.2027. Terveystenhuollon sidosyksiköitä muutos koskisi 1.7.2029 alkaen.

Kuntaliitto on lausunnossaan hankintalain työryhmämietinnöstä pitänyt siinä esitettyä 1,5 vuoden siirtymäaika täysin riittämättömänä. **Nyt annettussa hallituksen esityksessä siirtymäaika on entistään lyhyempi.** On odotettavissa, että hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa valmistuu ennen kesää, jolloin siirtymäaika jää noin vuoteen. Hallituksen esityksessä esitetyn siirtymäajan määräpäivän tulee siirtyä käsittelyn viivästyessä. Siirtymäajan tulee päättyä aikaisintaan 31.12.2027. Ministeriö- ja eduskuntakäsittelyn viivästyminen ei voi koitua kuntien haitaksi siirtymäajan lyhentymisen muodossa.

Edelleen 1,5 vuodenkin siirtymäaika on liian lyhyt aika hallitun rakennemuutoksen tekemiseen. Muutos tulee toteuttaa huolellisesti valmisteltuna, analysoituna ja varautuen taloudellisiin kustannuksiin. Lisäksi, jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti vuoden tai 1,5 vuoden sisällä kilpailutamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Vain riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia. Tämän toteaa myös useassa kohtaa lain hallituksen esitys.

Hallituksen esityksessä on poikkeuksena esitetty myös joitakin pidempiä siirtymäaikoja. Pääsääntönä esitettävän siirtymäajan on oltava riittävä siten, ettei yhdestäkään poikkeuksena esitetystä siirtymäajasta synny pääsääntöä.

Kuntaliitto katsoo, että satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika **tulisi olla vähintään kolme vuotta**, kuten terveydenhuollon sidosyksiköiden käytössäkin on katsottu tarpeelliseksi. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi. Useimmilla kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kuka tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden

yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä yli vuoden.

Muutoksen taustatavoitteena vaikuttaisi olevan julkisen sektorin kannustaminen palvelujen markkinoilta ostamiseen enenevissä määrin. Vain jo yhden yksinkertaisen kilpailutuksen toteuttamisen arvioidaan vievän aikaa noin kolme kuukautta. Esimerkiksi alueellisen ICT-tukipalveluyhtiön kokonaispalvelun voidaan arvioida sisältävän kymmeniä palvelukokonaisuuksia yhdelle kunnalle. Uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatii jo itsessään vuosia, jos merkittäviä kilpailutusresursseja ei ole saatavilla.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika.

Myös kuntayhtiöiden näkökulmasta siirtymäaika on kohtuuton. Kuntien palveluita järjestävissä yhtiöissä on paljon voimassa olevia sopimuksia ja vakituista henkilöstöä, joihin kohdistuu nopealla aikavälillä merkittäviä muutoksia. Siirtymäaika ei ole omiaan turvaamaan julkisen talouden vakauden edellytyksiä.

Voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen vaarantaa perustuslain turvaaman omaisuudensuojan

Hallituksen esityksen sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Mahdollisesti jo paljon ennen tämän muutosesityksen valmistelua tehtyjen sopimusten pysyvyyteen puuttuminen on kyseenalaista valmistellussa uudistuksessa.

Perustuslakivaliokunta on asettanut voimassa olevien sopimusten pysyvyyden puuttumisen edellytykseksi sääntelyn hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden.² Kun esitetyn vähimmäisomistusvaatimuksen perustelut, vaikutusten arviointi ja tavoitteet ovat epäselvät, Kuntaliitto pitää sopimusten voimassaoloon puuttumisen edellytyksiä tiukkoina.

Kuntaliitto korostaa, että sidosyksikön ja hankintayksikön välisten sopimusten irtisanominen ei ole ainoa sopimustyyppi, jota siirtymäsäännös koskettaa. Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varren merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Sidosyksikön omistajapohjan ja siten palveluvolyymin pienentyessä myös sidosyksikön ja

² PeVL 17/2021 vp

yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan. Hallituksen esitys ei ota kantaa näistä muutoksista ja irtisanomisista seuraavien kustannusten ja sanktioiden korvaamiseen.

Kustannusten korvaaminen

Kuntaliitto katsoo, että muutoksesta aiheutuvat suorat kustannukset tulee korvata kunnille. Käytännössä kaikki syntyvät kustannukset kohdistuvat sidosyksikköyhtiöiden pienomistajiin, eli pieniin kuntiin.

Hallituksen esitys ei ota kantaa siihen, miten kuntia tuetaan tässä merkittävässä, vuosien työtä edellyttävässä muutoksessa. Muutoksessa on taattava riittävä tukitoiminto kunnille.

Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa siihen, mikä taho vastaa sopimusten irtisanomisesta syntyvistä sakoista ja mahdollisista syntyvistä vahingoista. Lainsäätäjän tulisi huolehtia syntyvien sanktioiden minimoimisesta ja korvaamisesta osapuolille. Talousvaliokunnan tulisi ottaa kantaa siihen, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ja niihin suorassa yhteydessä olevien muiden sopimusten muutoksista ei seuraa sanktioita osapuolille.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi ottaa huomioon muissakin suurissa uudistuksissa sovellettu määräaikainen vapautus varainsiirtoverosta, kun hankintayksiköt joutuvat tekemään omaisuudensiirtoja ostaessaan ja myydessään osakkeita. Osakekaupat tulevat johtumaan pakottavasta lainsäädännöstä, joka itsessään sisältää merkittäviä kustannuksia, joten hankintayksiköt tulisi vapauttaa varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta uudistuksen siirtymäaikana.

Kuntaliiton näkemys sidosyksikkösäännön muuttamisesta

Kuntaliitto katsoo, että juurisyy vallitsevaan sidosyksiköiden käytön laajuuteen on sidosyksikkösääntelyyn aiemmin tehdyt kansalliset sääntelyrajaukset. Kansallisen ulosmyyntirajan asettaminen hankintadirektiivin 20 % ulosmyyntirajan sijaan 5 %:n tasoon on johtanut siihen, että pienellä volyymillakin palveluita käyttäneet hankintayksiköt ovat viime vuosien aikana päätyneet sidosyksiköiden omistajiksi. Tämä kehityskulku oli arvattavissa jo korkeampaa ulosmyyntirajaa säädettyä. Sidosyksiköiden laaja käyttö on suomalainen ilmiö siksi, että kansallinen sidosyksikkösääntely on tiukempi kuin muualla Euroopassa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan rooli on ratkaiseva sidosyksikköjärjestämistä koskevien tulkintaohjeiden saamiseksi ja tietoisuuden levittämiseksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen

väärinkäytöksiin reagoidaan valvontakeinoin. KKV:n markkinaoikeuteen viemät sidosyksikköaseman väärinkäytöksiä koskeneet tapaukset ovat merkittäviä määräysvaltakäsitettä koskevia ennakkotapauksia. Lisäksi Kuntaliitto korostaa kuntien omistajaohjauksen roolin terävöittämistä keskeisenä toimenpiteenä määräysvaltakäsitteen toteutumisen varmistamiseksi.

Ellei 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksesta luovuta, Kuntaliitto katsoo, että hankintalain 15 §:ään esitettyä muutosta sekä pykälän olemassa olevaa 6 momenttia tulisi korjata seuraavasti:

2 mom Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus **osakeyhtiömuotoisesta** sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, ~~johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.~~

— — —

6 mom Tätä lakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen **yksin** määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.

— — —

7 mom Edellä 2 momentissa säädettyä edellytystä sidosyksikön käytölle ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ~~ja lakisääteistä~~ palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä **ilman teollista tai kaupallista luonnetta**. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää ~~yhtä~~ **15** miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta.

Kuntaliitto katsoo, että hankintalain siirtymäsäännöksiä tulisi korjata seuraavasti:

Tämän lain 15 §:n 2 momenttia sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta **2029**. Mainittua momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä heinäkuuta 2029 sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä.

Muut merkittävät menettelylliset muutokset hankintalakiin

Hankintojen jakaminen osiin (75 §) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146 §)

Esityksessä 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Esityksessä 146 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että voimassa oleva valituskielto koskien hankintojen osiin jakamista kumottaisiin.

Kuntaliitto pitää viimeistelemättömänä muutosta, joka liittyy osiin jakamista koskevasta päätöksestä valittamiseen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on selvää, että mikäli hankintayksikkö ei ole noudattanut 75 §:n mukaista velvollisuutta jakaa hankinta osiin eikä ole perustellut velvollisuudesta poikkeamista, tulee lain vastaisesta menettelystä seurata seuraamuksia. Kuntaliiton näkemyksen mukaan osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin, eli millä vain valitsemallaan, tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esityksessä ei ole ratkaistu valittamisen ajankohtaa hankintamenettelyyn nähden. Kuntaliitto katsoo, että osiin jakamista koskevan valittamisen tulisi olla mahdollista vain 14 päivän valitusajan sisällä hankintailmoituksen julkaisemisesta. Tämä on tärkeä elementti valituskiellon kumoamisessa, jotta tästä uudesta hankinnan valmisteluajankohtaan liittyvästä valitusperusteesta ei muodostu hankintoja jälkikäteen lamauttava hankintaan kuin hankintaan soveltuva valitusperuste. Säännöksen ongelma on riski merkittävästi lisääntyvästä valitusten määrästä. Siksi valittajan tulisi hankintailmoituksen nähtyään ilmaista tyytymättömyytensä osiin jakamisesta tehtyihin valintoihin, eikä tarjouksen jättämisen jälkeen tällä perusteella valittaminen enää onnistuisi.

Kuntaliitto esittää, että **talousvaliokunta mietinnössään teknisenä huomiona** selkeyttää 146 §:ään tehtävän muutoksen käytännön merkitystä sovellettavaan valitusaikaan. Hallituksen esityksen perusteluissa 146 §:ää koskien on todettu, että hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin voisi valittaa markkinaoikeuteen. Tältä osin tulisi selventää, että valittajan halutessa valittaa osiin jakamatta jättämisestä, tällainen valitus tulisi saattaa vireille hankintailmoituksen julkaisupäivästä lähtien 14 päivän kuluessa. Siten tällä perusteella tehtävää valitusta ei enää voisi saattaa vireille hankintamenettelyn myöhemmässä vaiheessa tai vasta hankintapäätöksen jälkeen.

Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttö (92 §)

Pykälään esitetään voimavarayksiköiden käyttöön liittyviä tarkennuksia lain 4 §:n 33 kohtaan yhteensopivasti. Pykälässä ei kuitenkaan ole johdonmukaisesti käytetty uutta selkeyttävää termiä, vaan viitataan edelleen vaikeasti ”muiden yksiköiden voimavaroihin”. Kuntaliitto esittää esitettyjen muutosten lisäksi seuraavaa teknistä korvaamista:

Ehdokas tai tarjoaja voi käyttää 85 §:ssä tarkoitettujen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta ja 86 §:ssä tarkoitettujen teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevien vaatimusten täyttämiseen muiden yksiköiden voimavaroja riippumatta tarjoajan tai ehdokkaan ja voimavarayksikön välisten suhteiden oikeudellisesta luonteesta. Myös ryhmittymä voi käyttää hankinnan toteuttamiseen ~~muiden yksiköiden voimavaroja~~ **voimavarayksikköä. Voimavarayksiköiden** ~~Muiden yksiköiden~~ henkilöstön pätevyyttä ja kokemusta liittyviä voimavaroja voidaan käyttää hyväksi vain, jos kyseiset **voimavarayksiköt** ~~muut yksiköt~~ suorittavat hankinnan kohteena olevat rakennusurakat tai palvelut taikka osan niistä. Ehdokkaan tai tarjoajan taikka niiden ryhmittymän on osoitettava hankintayksikölle taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevien sekä muiden vaatimusten täyttyminen.

Kansalisiin hankintoihin sovellettavat säännökset (99 §)

Esityksen mukaan 99 §:ssä määritettäisiin, että tietyt EU-hankintoihin sovellettavat menettelylliset pykälät soveltuisivat oletusarvoisesti kansallisiin hankintoihin, ellei hankintayksikkö olisi hankintakohtaisesti toisin ilmoittanut.

Tälle sääntelylle on selkeä tarve, sillä hankintayksiköt olettavat tiettyjen EU-luvusta tuttuun perussääntöjen soveltuvan myös kansallisiin hankintoihin. Markkinaoikeus on joutunut ratkomaan käytännön tilanteita ilman lakiperustaa (esim. MAO 577/2023), ja kansallisten hankintojen säännöt ovat muodostuneet EU-menettelyitä epäselvemmiksi pykäliden puuttuessa. Hallituksen esityksessä on esitetty, että markkinakartoitusta koskevaa 65 §:ää ja poikkeuksellisten alhaisia tarjouksia koskevaa 96 §:ää voisi soveltaa myös kansallisissa hankinnoissa. Työryhmämietintöön nähden tästä listasta on pudonnut jostain syystä pois ryhmittymien tarjouksia ja voimavarayksiköiden käyttöä koskeva **92 §**. Pykälä on tärkeä, jotta kansallisissa hankinnoissa tarjoajat voivat tarjota yhdessä toistensa voimavaroja hyödyntäen, ja jotta hankintayksiköt voivat hyväksyä yhdessä tehdyt tarjoukset. Kyse on nimenomaan markkinamyönteisestä muutoksesta.

Kuntaliitto esittää, että 99 §:n 3 momenttia muutetaan hankintalain työryhmämietintöä vastaavasti takaisin muotoiluun:

Sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, tämän luvun mukaisiin hankintoihin voidaan soveltaa 65 §:n markkinakartoitusta, **92 §:n ryhmittymänä tarjoamista sekä voimavarayksiköiden käyttöä** ja 96 §:n poikkeuksellisen alhaista tarjousta koskevia säännöksiä.

Kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen (101 §)

Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavan siten, että hankintailmoitus voitaisiin julkaista samanaikaisesti myös useammalla eri kielellä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättävän, että kielilain (423/2003) 3 § 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten on huolehdittava väestön tiedonsaantitarpeista kielilain 32 §:n 3 momentissa tarkoittamalla tavalla.

Kuntaliitto pitää epäselvänä ehdotettua lisäystä, jonka mukaan kielilaissa tarkoitettujen viranomaisten on huolehdittava väestön tiedonsaantitarpeista siten kuin kielilaissa säädetään. Kielilaki on yleislaki, joka viranomaisen on huomioitava ilman viittaussäännöstäkin. Epäselväksi jää, miten ehdotettu lisäys tulisi huomioida erityisesti kansallista hankintailmoitusta julkaistessa. Erityisesti epäselvää on, tuleeko kansallisessa hankinnassa toimia kielilain suhteen jotenkin eri tavalla kuin EU-hankinnassa.

Lisäksi pykälän 3 momenttia muutettaisiin jälki-ilmoittamista koskevan velvoitteen osalta.

Esitetty muutos kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamiseen liittyy valtionvarainministeriöissä valmistelussa olevaan kansalliseen hankintatietovarantoon, jonka laajuudesta ja sisällöstä sekä siihen liittyvistä tietovelvoitteista ei ole vielä varmuutta. Esityksessä on tunnistettu, että jälki-ilmoittamista koskevalla velvoitteella voi olla hankintojen hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia, mutta työmäärää ja vaikutuksia ei ole selvitetty tarkemmin, eikä tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta. Kuntaliitto katsoo, että jälki-ilmoittamisvelvollisuutta tulisi arvioida julkisten hankintojen tietovarantohankkeen yhteydessä, johon uudistustarve esityksen mukaan liittyy.

Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen (105 §)

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansallisissa hankinnoissa ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisessa voidaan soveltaa lain 88 §:ää, jollei hankintayksikkö toisin hankinta-asiakirjoissa

ilmoita. Poissulkemisperusteita voitaisiin soveltaa myös alihankkijoihin tai voimavarayksiköihin.

Kuntaliitto kannattaa lisäystä mahdollisuudesta soveltaa EU-hankintojen sääntöjä soveltuvuusvaatimusten täyttymistä koskevan vastaavan tiedon esittämisestä, eli lain 88 §:n 6 ja 7 momentteja, myös ilman erillistä mainintaa hankinta-asiakirjoissa. Epäselväksi kuitenkin jää, miten mainittua lainkohtaa sovellettaisiin alihankkijoihin tai voimavarayksiköihin. Kansallisia hankintoja koskevassa luvussa ei ole, eikä siihen ole esitetty, viittausta alihankkijoita tai voimavarayksiköitä koskevien hankintalain 78 ja 92 §:ien soveltamisesta myös kansallisiin hankintoihin.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125 §)

Esityksessä pykälän 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu EU-kynnysarvon ylittävä hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen.

Perustelutekstissä on esitetty, että uudelleen kilpailuttamisen laiminlyönnistä voisi valittaa markkinaoikeuteen. Hallituksen esityksen perusteella on epäselvää, mikä taho olisi tähän uudelleenkilpailuttamispäätökseen nähden asianosainen ja oikeutettu valituksen tekemiseen. Ainakaan ainoan tarjoajan kilpailijan ei olisi mahdollista valittaa hankinnan kanssa etenemisestä, sillä mikäli tämä olisi voinut osallistua kilpailutukseen, sen päätös jättää osallistumatta on johtanut yhden tarjoajan tilanteeseen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uuden säännön myötä laissa otetaan kantaa siihen, minkä tahon olisi mahdollista hakea muutosta laiminlyöntiin.

136 § Hankintasopimuksen muuttaminen

Hallituksen esityksessä esitetään hankintasopimusten muuttamista koskevaan 136 §:n 1 momenttiin muutosta, joka olisi linjassa lain 99 §:n muutoksen kanssa. Tarkoituksena olisi selkeyttää kansallisiin hankintoihin soveltuvia sääntöjä. Lisäksi esitetään muutosta 2 momentin 5 kohtaan, jossa kansallisissa urakkahankinnoissa sallittaisiin vähäarvoiset sopimusmuutokset, jotka alittavat urakoita koskevan kansallisen kynnysarvon.

Esitetty rajausta kansallisiin rakennusurakoihin liittyen on turha ja epätarkoituksenmukainen. Kansallisia rakennusurakoita ovat urakat arvoltaan 150 000–5,4 miljoonaa euroa. Kansallinen kynnysarvo on 150 000 euroa. Esitetty tarpeeton lisäys 2 momentin 5 kohtaan tarkoittaisi, että 5 miljoonan euron urakassa vähämerkityksinen muutos olisi rajoitettu enintään 150 000 euroon. Tämä on äärimmäisen pieni muutos isossa urakassa. Hankintadirektiivissä muutoksen on tarkoitettu olevan *enintään 15 % osuus*

hankintasopimuksen arvosta (136 §:n 4 mom). Lisäksi on täysin epäselvää, rajoittaako tämä esitetty rajausta myös EU-kynnysarvon ylittävien rakennusurakoiden sopimusmuutoksia. Esitetty muutos ei sisällynyt hankintalakityöryhmän mietintöön, eikä sen vaikutuksia ole lainkaan arvioitu.

Kuntaliitto esittää mainitun rajauksen poistamista esitetystä 136 §:n 2 momentin 5 kohdasta:

5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot, muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot ~~tai 25 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja rakennusurakoita koskevan kynnysarvon~~ eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141 §) ja markkinaoikeuden määräämät seuraamukset (154 §)

Esityksen mukaan 141 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle myös hankintalain vastaisesta suoraan hankinnasta, joka on koskenut kansallisen kynnysarvon ylittävää rakennusurakkaa. Lisäksi markkinaoikeuden määräämiä seuraamuksia koskevan 154 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että markkinaoikeus voisi määrätä tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun taikka lyhentää hankintasopimuksen sopimuskautta myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä rakennusurakoissa. Muutoksen on tarkoitus vastata ehdotetun lain 141 §:n esitettyä muutosta.

Markkinaoikeuden määräämiä seuraamuksia ei lain 154 §:ssä kuitenkaan ole rajoitettu vain Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksiin, vaan seuraamukset olisivat esityksen myötä määrättävissä myös valittajien valituksella vireille tulleissa asioissa. Näin ollen muutos vaikuttaisi kaikkiin kansallisiin rakennusurakoihin ja sen vaikutukset olisivat tosiasiallisesti huomattavasti laajemmat kuin mitä esitettyllä säädösmuutoksella on tavoiteltu. Näitä muutoksia ei ole lainkaan arvioitu tai edes sivuttu hallituksen esityksessä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kyseessä on tekninen virhe.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan 154 §:ään lisättäväksi ehdotetut seuraamukset tulisi esittää **lain 159 §:n 2 momentissa**, joka koskee markkinaoikeuden määräämiä seuraamuksia Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä:

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä myös kansallisen kynnysarvon ylittävissä rakennusurakoissa. Tehottomuusseuraamuksen määräämiseen sovelletaan, mitä 156 §:n 4

momentissa säädetään. Markkinaoikeus voi jättää määräämättä tehottomuusseuraamuksen 157 §:ssä säädetyillä perusteilla. Tällöin markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan seuraamusmaksun sekä sen lisäksi tai sen sijasta lyhentää sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua noudattaen, mitä 158 §:n 3 momentissa säädetään.

Muutoksenhaun vaikutukset hankintasopimuksen tekemiseen (150 §)

Esityksessä pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että arvotaan vähintään EU-kynnysarvon suuruista hankintasopimusta ei saisi tehdä, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Muutoksella sopimuksen tekokielto ulotettaisiin koskemaan myös dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävää hankintaa.

Hallituksen esityksen muutos on tekninen ja johtuu EU-sääntelyn ja kansallisen sääntelyn ristiriidasta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävissä hankinnoissa. Kuntaliitto näkemyksen mukaan pykälämuotoilu on kuitenkin epätarkka ja muutos merkittävä suhteessa aiempaan täsmälliseen muotoiluun. Muotoilu vaikuttaa muun ohella rajaavan lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi liitteen E hankinnat sekä käyttöoikeussopimukset, joihin ei sovelleta hankintalain 26 §:n EU-kynnysarvoa. Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miksi näissä hankinnoissa, joihin tähän mennessä on sovellettu automaattista täytäntöönpanokieltoa, saisi jatkossa tehdä sopimuksen heti hankintapäätöksen tekemisen jälkeen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan 150 §:n 1 momentin korjaaminen tulisi toteuttaa täsmällisesti lisäämällä nykyiseen pykälään yksi virke:

Hankinnassa, jossa on noudatettava odotusaikaa tai 131 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa, hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. **Hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta myöskään hankinnassa, jossa hankintayksikön ei tarvitse noudattaa odotusaikaa 130 §:n 1 tai 3 kohdan nojalla, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi.**

Rikosrekisteriotteiden prosessin keventäminen

Työryhmämietintöön nähden hallituksen esityksestä puuttuu esitys rikosrekisteriotteiden tarkastamisprosessin keventämisestä. Työryhmä esitti yksimielisesti muutosta hankintalain 88 §:ään, joka olisi ollut konkreettinen hankintamenettelyn tehostamisen ja hankintasääntelyn vähentämisen keino. Mietinnön esitys oli, että voittaneen toimittajan ei lähtökohtaisesti olisi tarvinnut toimittaa ja hankintayksikön ei olisi tarvinnut odottaa ja tarkistaa

toimittajan johtohenkilöiden rikosrekisteriotteita. Kuntaliitto katsoo, että asiaa tulee varauksetta edistää tulevissa hankintalain muutosesityksissä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
Lakiasianjohtaja

Eeva-Riitta Högnäs
Johtava juristi