

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?

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) muutosesitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin. Hallitusohjelman tavoitteina julkisten hankintojen osalta on kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Hallituksen huoli julkisiin hankintoihin kohdistuvasta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä on perusteltu.

Yleisesti voidaan todeta, että julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty, ja hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan avattavaksi tulevina vuosina. Yksi syy lainsäädännön uudelleentarkasteluun on tarve yksinkertaistaa menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Myös hallitus on käynnistänyt normien keventämisen toimenpiteitä, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti kuntakentälle. Toholammin kunta toteaa nyt käsiteltävänä olevan työryhmämietinnön valmistelussa norminpurun jääneen taka-alalle. Toholammin kunta on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta..

Yleisellä tasolla tarkasteltuna työryhmämietinnön mukaiset lakimuutokset olisivat Toholammin ja muiden kuntien kannalta monin osin ongelmalliset;

erityisesti sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen voidaan katsoa olevan epätarkoituksenmukainen ja vaikeasti toteutettavissa.

Suomen Kuntaliiton lausuman mukaan hallitus kaventaa kuntien itsehallintoa, jos se rajoittaa niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta mutta ehdotuksessa olisi kyse poikkeuksellisen pitkälle menevästä puuttumisesta kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa. Esityksen suhdetta itsehallintoon ei ole arvioitu riittävästi.

Lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen, vaikka mitään syytä purkamiselle ei ole. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava. Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan.

Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulaa että heikon markkinatilanteen vuoksi. Pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloutensa kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyyymiedut katoaisivat.

Suurille kaupungeille uudistus aiheuttaisi paljon työtä, vaikka niillä onkin osaamista ja resursseja palveluiden järjestämiseen uudelleen. Suurten kaupunkien konsernirakenteet ovat monimutkaiset, joten esitetty muutos tietäisi työtä jopa kymmenien yhtiöiden uudelleenhallintaan kaupunkikohtaisesti.

Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi, mikä on Toholammillakin hyväksi havaittu toimintamalli eri palveluissa. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa sekä toiminut kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Ehdotettu muutos vaikuttaisi massiivisesti esimerkiksi jätehuollon järjestämiseen. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä kaikkiaan 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin, miten kierrätys- ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästään, jos kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Työryhmämietinnön mukaiset lakimuutokset olisivat Toholammin ja muiden kuntien kannalta monin osin ongelmalliset ja epätarkoituksenmukaiset. Erityinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Muun muassa Suomen Kuntaliitto on läpi työryhmäkäsittelyn vastustanut omistusosuuteen liittyvää uutta edellytystä, jonka

asettamisen peruste ei ole selvillä ja jonka vaikutuksia ei ole selvitetty. Kuntaliitto on jättänyt työryhmämietintöön eriävän mielipiteen, kuten myös monet muut työryhmässä edustettuina olleet organisaatiot. Kuntaliitto on todennut, ettei se vastusta sidosyksiköiden käytön tiukempaa valvontaa ja pitää hyvänä, että sidosyksikössä järjestämisen väärinkäytöksiin on menneenä vuonna puututtu. Kuitenkin työryhmämietinnössä nyt esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon. Toholammin kunta yhtyy

Kuntaliiton näkemykseen.

Vaikutustesarvioinnin puuttuminen on Toholammin kunnan näkemyksen mukaan aito puute nyt lausunnolla olevassa lainvalmistelussa. Toholammin kunta katsoo, että mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perusteleminen edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen. Kuntaliiton lausuman mukaan hallitus kaventaa kuntien itsehallintoa, jos se rajoittaa niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta, mutta ehdotuksessa olisi kyse poikkeuksellisen pitkälle menevästä puuttumisesta kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa. Esityksen suhdetta itsehallintoon ei ole arvioitu riittävästi. Aiottujen lakimuutosten kohteena oleva asia on lisäksi niin laaja ja koko Suomen kuntakenttää koskeva, että työryhmämietintö olisi pitänyt lähettää lausunnoille

kaikkiin kuntiin. Sen sijaan lausuntojakelu tapahtui nyt rajatulla otannalla.

Lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen, vaikka mitään syytä purkamiselle ei ole. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava. Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat väistämättä nousemaan. Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloutensa kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut

volyymietut katoaisivat. Suurille kaupungeille uudistus aiheuttaisi puolestaan paljon työtä, vaikka niillä onkin osaamista ja resursseja palveluiden järjestämiseen uudelleen. Suurten kaupunkien konsernirakenteet ovat monimutkaiset, joten esitetty muutos tietäisi työtä jopa kymmenien yhtiöiden

uudelleenhallintaan kaupunkikohtaisesti.

Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyyimihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi, mikä on Toholammillakin hyväksi havaittu toimintamalli eri palveluissa: esimerkkeinä mainittakoon mm. henkilöstö- ja taloushallinnon tukipalveluita kunnille tarjoava Kuntien Hetapalvelut Oy, työterveyspalveluyritys Työplus Yhtiöt Oy ja Jätehuoltoyhtiö Vestia Oy. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa sekä toiminut kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana.

Huomionarvoista on myös, että sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Ehdotettu muutos vaikuttaisi massiivisesti kuntapalveluista esimerkiksi jätehuollon järjestämiseen. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä kaikkiaan 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin, miten kierrätys- ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästään, jos kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että hankintalakiuudistus iskisi suoraan jo valmiiksi heikentyneeseen ja merkittävien epävarmuustekijöiden kanssa painivaan kuntatalouteen.

Esimerkkeinä mainittakoon valtiontalouden ahdinko ja valtion nykyiset hyvinvointialueiden järjestämisen toimenpiteet, jotka ovat heikentäneet kuntataloutta verotuksen muutoksien ja valtionosuuden tarkastamisen vuoksi, kun sote-kustannukset ovat poistuneet kunnilta. Tämän ohella valtakunnallinen TE-uudistus vaikuttaa kuntatalouteen erityisesti vuodesta 2027 alkaen, sillä

kustannusten kompensatio ei tule olemaan 100 %: todennäköisenä ennusteena voitaneen pitää 80 %-tasoa 2025 vuoden osalta. Samaan aikaan kuntien taloudellisena rasitteena on mm. sotekiinteistöjen jääminen niiden omalle vastuulle hyvinvointialueiden keskittäessä toimintojaan. Esimerkiksi Toholammin terveyskeskuksen tasearvo on n. 777 000 euroa/vuosi ja vuokra noin 250 000 euroa/vuosi. Lisäksi vuonna 2027 on tulossa valtiosuus uudistus, josta on odotettavissa edelleen heikennyksiä ja muutoksia kuntatalouteen. Sopeutuminen ja järjestely aikaisemmista uudistuksista tulee hoitaa ensin ja vasta sen jälkeen panna toimeen uusia.

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?**

-

- **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?

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

Toholammin kunta toteaa, että muutos koskettaa turhaan satoja sidosyksiköitä Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on epätarkoituksenmukainen ja vaikeasti toteutettavissa.

Lisäksi esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta; esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintonsa järjestämisestä, ja rajoituksen voidaan katsoa edellyttävän tuekseen painavia perusteita. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

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. (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) Vähintäänkin tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokosiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Toholammin kunnan käsityksen mukaan vähimmäisomistusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena voi olla rajoittaa sidosyksiköiden toimintaa pienempiin yksiköihin ja rajattuun toimintaan. Tavoitteena lienee ollut myös hankintalain mukaisen määräysvallan takaaminen edellyttämällä omistajilta nykyisiä isompia omistusosuuksia. Nämä tavoitteet eivät toteudu mietinnössä esitetyllä mekanismilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Lisäksi hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Toholammin kunta pitää tärkeänä, että niiden sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäyttöihin reagoidaan valvontakeinoin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (KKV) on hankintojen valvonnassa keskeinen rooli. Vuonna 2024 markkinaoikeudessa ratkaistut sidosyksikkötapaukset osoittavat, että KKV:n on valvontakeinoin mahdollista puuttua väärinkäytöstilanteisiin. Lisäksi Toholammin kunta korostaa kuntien omistajaohjauksen roolin terävöittämistä keskeisenä toimenpiteenä määräysvaltakäsitteen toteutumisen varmistamiseksi.

Esitetty muutos koskisi lähes kahtasataa hankintalain mukaista sidosyksikköä, joiden toimintaan ei nykyisellään olisi mitään syytä puuttua ja joiden toimintaa ei ole Toholammin kunnan käsityksen mukaan pidetty ongelmallisena. Esitys koskisi esimerkiksi 10 omistajan yhtiötä, jossa yksi omistaja omistaa 51 prosenttia ja muut yhdeksän pienemmät osuudet. Esitys koskisi kahdeksan omistajan yhtiötä, jossa yksi omistaja omistaa 60 prosenttia ja muut seitsemän pienempiä osuuksia. Esitys koskisi myös viiden omistajan yhtiötä, jossa isoin omistaja omistaa 63 prosenttia ja muut omistajat pienempiä osuuksia. Kaikki esitetyt esimerkkiyhtiöt harjoittavat hyvin rajoitettua alueellista toimintaa,

kaikissa toteutuu jokaisen omistajan määräysvalta ja kaikissa on 10 omistajaa tai alle.

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.

Esitetty omistusosuusmuokkaus ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Korostettakoon, että esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat muutoinkin epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelystä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Toholammin kunta katsoo, että esitetty mekanismi on näin ollen epätarkoituksenmukainen.

Lisäksi esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei nimittäin automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. Sidosyksikön käytön edellytykset, jotka ovat syntyneet EUoikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään ja ilman selkeää hyötyä kilpailulle esitetyllä lisävaatimuksella.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä, joka on monessa paikassa toiminnallisesti tarkoituksenmukainen ja kustannustehokkain toimintamuoto. On myös syytä muistaa, että palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Toisaalta seudullinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Mietinnön esitys on mekanismiltaan epäselvä

Työryhmämietinnössä esitetyn mekanismin soveltaminen käytännössä on epäselvää. Mietinnössä ei ole otettu kantaa moniin käytännön tilanteisiin, joita uusi edellytys edellyttäisi.

Ensinnäkin 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus on mietinnössä sidottu vain omistamiseen, eikä esimerkiksi hankinnan tekemiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaikkien sidosyksikköä omistavien osakkaiden omistusosuus on muokattava vähintään 10 prosentin suuruiseksi, jotta sidosyksikkö olisi minkään omistajan sidosyksikkö. Mietinnössä esitetty mekanismi ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten yhtiöstä voitaisiin sulkea ulos omistajia, jos omistajat eivät pääse esimerkiksi osakkeiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä yksimielisyyteen.

Kun on mahdollista, että sidosyksiköihin voisi olla tarpeen jäädä omistajia, jotka omistavat alle 10 prosenttia osakkeista, vähimmäisomistusosuuden tulisi koskea sidosyksiköltä hankkimista. Ei liene haitallista, että yhtiöihin jäisi käytännön omistusjärjestelyjen aiheuttamien ongelmien vuoksi myös pienosakkaita, jos ne eivät koskaan käyttäisi sidosyksikön palveluita. Nykyinen muotoilu ei kuitenkaan tätä mahdollistaisi.

Toiseksi nyt pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Esitetystä pykälätekstistä ja sen perusteluissa puhutaan paitsi hankintayksikön omistusosuudesta myös sidosyksikköä koskevasta vähimmäisomistusvaatimuksesta sekä sidosyksikön emo-, tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistusosuuksien huomioimisesta. Muotoilulla lienee tarkoitus ehkäistä sidosyksiköiden omistuksen jakautumista kymmenelle yhtiölle, joita edelleen omistaisi kymmenen omistajaa.

Muotoilu on kuitenkin ainakin pykälätasolla niin epäselvä, että vaarana on muotoilun soveltuminen jatkossa tilanteisiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu. Epäselvää on esimerkiksi, onko muutoksen tarkoitus vaikuttaa siihen, voiko esimerkiksi kunnan yli 10 prosentilla omistaman sidosyksikön omistamaa tytäryhtiötä mahdollista käyttää sidosyksikkönä jatkossa, kuten tähän saakka.

Kolmanneksi on epäselvää, miten esitettyä 10 prosentin sääntöä sovellettaisiin mietinnössä esitetyllä tavalla yhdistyksiin ja säätiöihin tai osuuskuntiin. Esitys on omistusvaatimuksen vuoksi erityisen ongelmallinen muiden järjestäytymismuotojen kuin osakeyhtiöiden osalta, sillä missään muussa toiminnan mallissa omistus ei korreloi päätös- tai vaikutusmahdollisuuksien kanssa.

Yhdistysten, säätiöiden sekä osuuskuntien päätöksenteossa omistusosuus ei ole merkityksellinen. Toholammin kunta katsoo, että esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton. Lisäksi se kohtelee samalla alalla ja samoja velvoitteita toteuttavia toimijoita eriarvoisesti niiden organisointitavan mukaan. Esimerkiksi jätealan toimijoista osa on osakeyhtiöitä ja toiset kuntayhtymiä, joita esitetty muutos ei koskisi.

Lisäksi lain 174 §:ään esitetty siirtymäsäännös on epäselvä siltä osin, missä määrin voimassa olevia sopimuksia on mahdollista käyttää ja milloin niitä on irtisanottava. Pykäläehdotusta lukiessa on vaikea ymmärtää käytännön ero 1 ja 3 momenteissa mainittujen sopimuksen hyödyntämisen ja irtisanomisen välillä. Ilman tarkempaa tietoa ja perustelua näiden kahden momentin eroista ne vaikuttaisivat tarkoittavan samaa asiaa. Huomiona mainittakoon myös, että 3 momentissa on päivämäärä 30.6.2028, joka oletettaneen kirjoitusvirheeksi 1 momentin säätäessä päivämäärästä 30.6.2027.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutoksen vaikutukset kuntakenttään ovat merkittävät

Toholammin kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen ja kantaa huolta erityisesti jätehuollon, ICT-alan ja muiden tukipalveluiden järjestämisestä. Lisäksi talous- ja henkilöstöpalveluiden markkinan toimimattomuus on aito ongelma kilpailuttamisen näkökulmasta.

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 osaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti syrjäisemmällä seuduilla sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut voivat olla pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset. Pienet kunnat kamppailevat jo nyt 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 kärsimään, koska ICT- ja hankintaosaaminen on joillakin alueilla nykyisellään keskitetty kuntien sijaan sidosyksiköihin. Kuntatoiminnan jatkuvuuden kannalta on tärkeää, että esimerkiksi ICT:n tukipalveluissa ja kehittämisessä on pitkäjänteinen ote: yhteistyö ja volyymiedut on tunnistettu ICT-toimialalla keskeiseksi neuvotteluvoimaksi suhteessa suuriin toimijoihin.

Suurille kaupungeille uudistus aiheuttaisi paljon työtä, vaikka niillä on lähtökohtaisesti osaamista ja resursseja palveluiden uudelleenjärjestämiseen. Suurten kaupunkien konsernirakenteet ovat monimutkaiset, joten esitetty muutos tietäisi muutoksia jopa joihinkin kymmeneen yhtiöihin kaupunkikohtaisesti.

Uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kansallisesti uudistus vaikuttaa tuhansiin työpaikkoihin. Maaseudulla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Kunnista on siirtynyt osaajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös tuoreet koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Suomen kaikissa

kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin se, miten kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästäisiin, mikäli kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Mietintö on merkittävän puutteellinen puuttuvan vaikutusarvioinnin vuoksi Valtioneuvoston Lainvalmistelun vaikutusarviointioppaassa on todettu, että monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviointiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä. (Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 11)

Toholammin kunnan näkemyksen mukaan esitetty vähimmäisomistusosuuden muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä, ja se tulee koskettamaan jokaista kuntaa. Perusteellisesti ja huolellisesti tehtyä vaikutusten arviointia on pidettävä edellytyksenä esityksen eduskuntaan viemiselle. Vaikutusarviointi tulee tehdä kuntien osalta vähintäänkin kuntaryhmittäin ja toimialoittain ottaen huomioon, että palveluiden järjestämisen edellytykset eroavat toisistaan alueittain, väestöpohjan mukaan sekä toimialoittain.

Muutoksen suorat ja välilliset vaikutukset tulevat olemaan moninaiset. Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä jokainen kunta joutuu muutamien tai muutamien kymmenien yhtiöidensä osalta analysoimaan kymmenien erillisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, tekemään

omistusjärjestelyitä, joiden hyödyt ovat epäselvät, palkkaamaan ja irtisanomaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen jo kilpailutettuja tukipalveluja. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava läpi kuntakentän.

Muutoksen vaikutukset riippuvat lisäksi siirtymäajan riittävydestä. Mietinnössä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön kaiken yllä olevan huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin

kustannuksiin varautumiseen. Lisäksi, jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan 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. On lisäksi huomattava, että jos siirtymäaikaa muutettaisiin muutoksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, vaikutusten arviointi on jälleen tehtävä muutetun siirtymäajan näkökulmasta.

Ainoa sidosyksikkömarkkinaa selvittänyt tutkimus on tehty Kilpailu- ja kuluttajavirastossa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta käsillä olevan muutosvalmistelun tueksi. KKV:n selvityksen perusteella esitetty rajausta todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Toholammin kunta pitää erikoisena, että KKV:n selvityksen päätelmiä ja ehdotuksia muutosesityksen haitallisten vaikutusten rajaamiseksi ei ole otettu täysimääräisesti huomioon muutosvalmistelussa; KKV esitti muun ohella, että vähimmäisomistusvaatimuksesta tulisi tehdä poikkeuksia, mutta työryhmävaiheessa minkäänlaisia poikkeuksia ei ole käsitelty.

Nyt käsillä olevan lausuntokierroksen on esitetty olevan osa työ- ja elinkeinoministeriön valmistelutyön vaikutusarviointia. Tämänkaltainen lähestymistapa on poikkeuksellinen ja olettaa niiden, joihin vaikutukset kohdistuvat, esittävän vaikutuksia, joiden esittäminen ja laskeminen on haastavaa. Vaikutukset toteutuvat vasta, kun muutosta aletaan viemään täytäntöön kunnissa ja hyvinvointialueilla. Kuntaliitto on kannustanut kuntia osallistumaan arvioimiensa vaikutusten esittämiseen lausuntokierroksella, mutta tästä huolimatta lausuntokierrokselta saatavat tiedot eivät tule esittämään kattavaa kuvaa muutoksen koko laajuudesta.

- **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?

Muutokseen varattu siirtymäaika on riittämätön

Toholammin kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen ja katsoo, että satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealan osalta vähintään viisi vuotta. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin sekä 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 kaikista tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitetyn 1,5 vuotta. Lähihistoriassa toteutetussa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa siirtymäajaksi varattiin yksi vuosi, ja sen osalta on ilmennyt, että uudistukseen varattu valmistelu-aika oli liian lyhyt. Nyt mietinnössä esitetty aika on lähes sama, vaikka toteuttajia on noin 20 hyvinvointialueen lisäksi satoja organisaatioita lisää.

Muutoksen taustatavoitteena vaikuttaisi olevan julkisen sektorin kannustaminen palvelujen markkinoilta ostamiseen enenevässä 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. Esitetyssä siirtymäajassa uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatii jo itsessään vuosia, mikäli 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.

Lisäksi Toholammin kunta 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.

Voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen vaarantaa perustuslain turvaaman omaisuudensuojan Työryhmämietinnön 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. (PeVL 17/2021 vp) Kun esitetyn vähimmäisomistusvaatimuksen perustelut, vaikutusten arviointi ja tavoitteet ovat epäselvät, sopimusten voimassaoloon puuttumisen edellytykset ovat tiukat.

Mietinnössä ei oteta kantaa siihen, mikä taho vastaa sopimusten irtisanomisesta syntyvistä sakoista ja mahdollisista syntyvistä vahingoista. Lainsäätäjän tulisi huolehtia syntyvien sanktioiden minimoimisesta ja korvaamisesta osapuolille. Lähtökohtaisesti laissa tulisi ottaa kantaa siihen, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ei seuraisi sanktiota osapuolille.

Toholammin kunta huomauttaa lisäksi, että sidosyksikön ja hankintayksikön välisten sopimusten irtisanominen ei ole ainoa sopimustyyppi, jota siirtymäsäännös koskettaa. Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Sidosyksikön omistajapohjan ja siten palveluvolyymien pienentyessä myös sidosyksikön ja yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan. Mietintö ei ota kantaa näistä muutoksista ja irtisanomisista seuraavien kustannusten ja sanktioiden korvaamiseen.

- **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?

Vaihtoehtojen tarkastelu on välttämätöntä asian jatkokäsittelyssä

Hallitusohjelman yksiselitteinen kirjaus omistusvaatimuksesta on käytännössä estänyt toimivien vaihtoehtojen tutkimisen valmistelun ja työryhmätyön aikana. Tavoitteen sijaan hallitusohjelmaan on

kirjattu keinot eli vaadittava omistusosuus. Mikäli halutaan etsiä toimivia ratkaisuja ongelmallisena pidettävään sidosyksiköiden käyttöön, on yleisenä lainvalmistelutapana suositeltavaa esittää tätä koskeva tavoite ja jättää keinojen etsiminen valmisteluvaiheeseen.

On selvää, että eräillä toimialoilla, kuten jätehuollon ja jätevesihuollon palveluissa, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. Toholammin kunta pitää kuitenkin ongelmallisena sitä lähestymistapaa, että jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia. Mikäli päädyttäisiin siihen, että sääntelyä kuitenkin viedään eteenpäin, on vähintäänkin perusteltava, miksi hallitusohjelmassa ja esityksessä on päädytty omistusvaatimuksessa lukuun 10 eikä muita vaihtoehtoja edes selvitetä.

Käytännössä kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontarooli ja markkinaoikeus ovat osoittaneet toimivuutensa. Nyt saatujen ratkaisujen vaikutus tulee olemaan tuntuva ja ratkaisee ongelmallisimpina pidettävät tapaukset. KKV:n valvontarooli on perusteltu ja sen toimintaa tulee tukea. Direktiiveihin, laajaan oikeuskäytäntöön ja olemassa olevaan lakiin perustuvan määräysvallan vaatimuksen toteutus ja valvonta sekä omistajien että KKV:n toimesta on paras tapa varmistaa sidosyksiköiden käytön asianmukaisuus.

Kestävin tapa vaikuttaa kuntayhtiöiden toimintaan on toimiva omistajaohjaus. Omistajaohjauksen

vahvistamista tulee tukea ja kehittää edelleen.

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?

-

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

Muut menettelylliset muutokset hankintalakiin

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

Mietinnössä 58 §:n 1 momentin 6 kohtaa ja 60 §:n 7 kohtaa selkeytettäisiin jälkiilmoittamisvelvoitteen osalta siten, että kohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suoramankinnoista. Toholammin kunta kannattaa muutosta sen nykykäytäntöä

selkeyttävän luonteen vuoksi. Hankintalain sanamuoto on ollut hieman epäselvä nykymuodossaan,

ja on tullut ilmi, että kaikki hankintayksiköt eivät ole olleet tietoisia velvollisuudestaan julkaista jälkiilmoitus myös suoramankinnoista.

Markkinakartoitus (65§)

Esityksen mukaan pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin hankintayksikön

toimenpiteitä huomioida kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun

ja valmistelun toteuttamiseksi. Tämä tapahtuisi erityisesti kartoittaen markkinoita alan yrityksiä kuulemalla sekä käyttämällä erilaisia analyysityökaluja hankinnan toteutustavan suunnittelussa. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista.

Pykälän 2 momentin muutos on luonteeltaan selkeyttävä. Kuntaliiton antaman lausunnon mukaan kaikki hankinta-alan toimijat eivät täysin tunne markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun mahdollisuuksia. Epätietoisuutta esiintyy sekä hankintayksikkö- että tarjoajapuolella. Momenttiin lisättäisiin erityinen maininta siitä, että hankintayksikön on sallittua kuulla alalla toimivia tarjoajia hankintaa valmistellessaan, ja että eri tahojen neuvoja on sallittua käyttää hankinnan valmistelussa. Markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi parhaista tavoista lisätä kilpailua ja tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Hankintayksikön on olennaista ymmärtää markkinaa, jotta se ei pyri hankkimaan jotakin, jota markkina ei tarjoakaan.

Pykälän 3 momentin muutos ei aiheuta merkittäviä muutoksia hankintayksiköiden toimintatapoihin. Yli 10 miljoonan hankinnat ovat suhteessa hankintojen kokonaiskuvaan merkittäviä ja suuria hankintoja. Kuntaliiton asiantuntijanäkemyksen mukaan näin merkittävät hankinnat suunnitellaan hankintayksiköissä huolella. Toholammin kunta pitää Kuntaliiton tavoin perusteltuna, että muutoin vapaaehtoinen, joskin suositeltava, markkinakartoitus tai muu hankintamallin soveltuvuuden arviointi on pakollinen osa suurien hankintojen valmistelua.

Hankinnan kohteen kuvaus (71§)

Esityksen mukaan pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka mahdollistaisi sen, että hankinnoissa voidaan nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus. Hankintayksikkö voisi asettaa varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi ehtoja liittyen

esimerkiksi hankinnan kohteena olevan tavaran alkuperän turvallisuusperusteiseen riskiin tai palvelun maantieteelliseen sijaintiin. Hankintayksikkö voisi myös edellyttää tarjoajaa todentamaan, että se kykenee koko hankinnan elinkaaren ajan täyttämään hankintayksikön tarjouskilpailussa asettamat vaatimukset.

Pykälään esitetty lisäys on tarkoitettu selkeyttämään varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyen edellytysten käyttöä. Toholammin kunta toteaa edellytysten asettamisen olleen mahdollista myös nykyisen pykälän perusteella. On kuitenkin tärkeää, että hankintayksiköille on selvää, että niiden on mahdollista asettaa muiden vaatimusten ohella huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä vaatimuksia tuotteille, palveluille tai urakoille.

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

Mietinnössä 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. 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 syytä.

Esityksessä 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.

Mietinnössä 1 momenttiin esitettävä muutos perustuu hallitusohjelmaan. Voimassa olevan pykälän mukaan hankintayksikkö on voinut jakaa hankinnan osiin, ja perustella valinnan, jos se ei ole

hankintaa osiin jakanut. Ehdotettu säännös kääntäisi velvoitteen päinvastaiseksi logiikaltaan, kun osiin jakaminen olisi oletusarvoinen velvollisuus.

Kuntaliiton esittämän asiantuntijanäkemyksen mukaan hankintayksiköt ovat enenevässä määrin kiinnittäneet aktiivista huomiota osiin jakamisen mahdollisuuksiin, ja hankintoja myös jaetaan paljon osiin. Toholammin kunta katsoo esityksen kannustavan entisestään aktiivisiin pohdintoihin kunkin hankinnan osiin jakamisesta. Esitys lisäisi maltillisesti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, kun hankintayksiköiden tulisi määrittää osiin jaetun hankinnan eri osat entistä tietoisemmin esimerkiksi erillisinä sopimuksina ja erillisinä kilpailutuksina toteutettujen hankintojen osalta. Toholammin kunta pitää kuitenkin tärkeänä esityksessä huomioitua näkökulmaa, että hankintayksikön on myös jatkossa mahdollista olla jakamatta hankinta osiin perustellusta syystä, sillä kaikkia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kokonaisuutena pykälästä ja osiin jakamiseen liittyvästä velvoitteesta muodostuu monimutkainen sääntelymekanismi ottaen huomioon myös muut osiin jaettaessa soveltuvat säännökset, kuten hankintojen pilkkomiskielto ja se, että kaikkiin osiin tulee soveltaa kaikkien osien ennakoitun arvon perusteella soveltuvia säännöksiä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi aiheellista ottaa kantaa myös näihin seikkoihin.

On lisäksi perusteltua kantaa huolta muutoksesta, joka liittyy osiin jakamista koskevasta päätöksestä valittamiseen. Myös tämä muutos perustuu hallitusohjelmaan. Toholammin kunnan näkemyksen mukaan on selvää, että mikäli hankintayksikkö ei olisi noudattanut 75 §:n mukaista velvollisuutta jakaa hankinta osiin eikä olisi perustellut velvollisuudesta poikkeamista, tulisi lain vastaisesta menettelystä voida seurata seuraamuksia. Osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa tilanteessa, jossa hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Mietinnössä ei ole ratkaistu valittamisen ajankohtaa hankintamenettelyyn nähden. Toholammin kunta 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 valitusperuste, joka soveltuu hankintaan kuin hankintaan.

Säännöksen ongelma on riski merkittävästi lisääntyvästä valitusten määrästä. Valittajan tulisi hankintailmoituksen nähtyään ilmaista tyytymättömyytensä osiin jakamisesta tehtyihin valintoihin, eikä tarjouksen jättämisen jälkeen tällä perusteella valittaminen enää onnistuisi. Valitusmahdollisuus johtaa muutoin tilanteisiin, joissa hallintoprosessia soveltava tuomioistuin joutuisi jälkikäteen ottamaan kantaa osiin jakamisen tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ei ole perinteisesti ajateltu kuuluvan hankintoja koskevaan tuomioistuimen tarkasteluun, sillä hankintalaki on menettelytapalaki.

Alihankkijoiden vaihtaminen (78§)

Mietinnössä pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin alihankkijoita koskevien pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden osalta. Esityksellä on pyritty selkeyttämään nykyisen pykälän epäselvää sanamuotoa. Esitetyn mukaisesti hankintayksikkö saisi päättää, tarkastaako se alihankkijaa koskevia poissulkuperusteita. Jos hankintayksikkö päättäisi oma-aloitteisesti tarkistaa alihankkijan taustat, tulisi sen myös reagoida mahdollisiin löytämiinsä perusteisiin vaatimalla alihankkijan vaihtamista. Muutos myös selkeyttäisi tilanteen suhdetta tarjouksen muuttamiseen sillä poissulkuperusteen ilmetessä kyse ei olisi tarjouksen parantamista. Toholammin kunta pitää muutoksia asianmukaisina ja tarpeellisina.

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet (81§)

Esityksen mukaan pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 12 kohta, jonka mukaan hankintayksikkö voisi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat tai ehdokkaat, joiden tarjous, tuotteet tai toimitusketjut, 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 sisällöltään kaivattu lisäys hankintayksiköiden käytettävissä oleviin menettelyihin nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa. Säännöksen soveltamiseen liittyy erilaisia tilanteita, joista toiset ovat selviä, kuten komission tekemään riskitoimittajien listaan perustuvat tilanteet. Toisaalta säännös mahdollistaa myös

tulkinnanvaraisempien tilanteiden perusteella tehtävän toimittajan poissulkemisen. Tulkinnanvaraisten poissulkuperusteiden käyttöön liittyy korkea valitusriski, jonka osalta hankintayksiköiden on tehtävä mahdolliset toimittajien poissulkemiset epävarmoina päätöksen pitävydestä

tuomioistuimessa.

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen (88§)

Mietinnön mukaan pykälän 4 momenttia muutettaisiin poissulkemisen edellytysten selvittämisen osalta siten, että hankintayksikkö voisi hyväksyä näytöksi hankintalain 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan tai tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän

lain 80 §:ssä mainituista rikoksista.

Toholammin kunta pitää tätä merkittävänä ja kannatettavana muutoksena nykytilaan nähden.

Rikosrekisteriotteiden pyytämistä koskeva velvollisuus on merkinnyt huomattavaa hallinnollista taakkaa sekä ajallista viivettä hankintojen tekemisessä. Rikosrekisteriotteiden pakollisesta tarkistamisesta luopuminen on ainoa mietinnössä esitetty kuntia koskeva norminpurkumekanismi. Lainkohdan yksityiskohtaisia perusteluita olisi aiheellista kuitenkin tarkentaa vakuutuksen suhteesta hankintadirektiivien sääntelyyn vakuutuksen soveltumisesta kunkin jäsenmaan osalta.

Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttö (92§) sekä määritelmiin tehtävä muutos (4 § 33 kohta)

Mietinnössä 4§:n 33 kohtaa ja 92 §:n 2 momenttia selkeytettäisiin voimavarayksiköiden käyttöön liittyvän terminologian osalta. Toholammin kunta pitää muutoksia lain logiikkaa selkeyttävinä. Laissa nykyisin tunnettu ”muiden yksiköiden voimavarojen käyttö” on käytännön hankintatoiminnassa osoittautunut hankalaksi termiksi. Määritelmän monimutkaisuus on myös merkinnyt vaikeuksia ymmärtää voimavarayksiköiden oikeaa merkitsemistä tarjouksiin toimittajapuolella, määrittää voimavarayksiköitä koskevia vaatimuksia hankintayksikköpuolella sekä turhia virheitä hankinnoissa ja uudelleenkilpailutusveloitteita. Terminologian ja lain sisällön muokkaaminen pyrkii ehkäisemään turhaa työtä sekä hankkija- että tarjoajapuolella.

11 luvun otsikointi ja sisältömuutokset

Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset (99§)

Mietinnön mukaan entinen sosiaali- ja terveystalvvelu- ja liitteen E hankintoihin sovellettu luku 12 kumottaisiin ja kansallisiin hankintoihin aiemmin sovelletun luvun 11 säännöksiä sovellettaisiin myös näihin hankintoihin. Lisäksi 99 §:ssä määritettäisiin, että tietyt EU-hankintoihin sovellettavat menettelylliset pykälät soveltuisivat oletusarvoisesti kansallisiin hankintoihin, ellei hankintayksikkö olisi hankintakohtaisesti toisin ilmoittanut. Hankintasääntelyn yksinkertaistaminen on kannatettavaa sillä edellytyksellä, että pykälät ovat selkeät sen osalta, mihin hankintoihin mikäkin pykälä on sovellettavissa.

Soveltamisalaa koskevan 99 §:n osalta on pidettävä teknisesti selkeämpänä ratkaisuna, että nyt 2 momenttiin esitetty virke esiintyisi 1 momentin ensimmäisen virkkeen yhteydessä, esimerkiksi: Tavara- ja palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin sekä rakennusurakoihin, jotka ovat arvoltaan 26 §:ssä säädetyt EU-kynnysarvot alittavia, mutta vähintään 25 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädettyjen kansallisten kynnysarvojen suuruuksia, sekä sosiaali- ja terveystalvveluihin ja liitteessä E

lueteltuja palveluja koskeviin hankintoihin, jotka ovat arvoltaan vähintään 25 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa säädettyjen kynnysarvojen suuruisia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään.

Muut sovellettavat pykälät voisi esittää toisessa momentissa. Pykälälistauksen 65 §:n, 92 §:n sekä 136 §:n lisäksi luvussa säänneltyihin hankintoihin tulisi soveltua myös 96 §, joka koskee poikkeuksellisen alhaista hintaa. Poikkeuksellisen alhaisen hinnan arviointia koskeva pykälä onkin mainittu mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi oikeuskäytännössä ongelmalliseksi on osoittautunut soveltuvuusvaatimusten täyttymistä koskevan vastaavan tiedon esittäminen (KHO 2019:145). Pykälälistaan tulisi lisätä myös 88 §:n 6 ja 7 momentit.

Hankinnasta ilmoittaminen (101§)

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 velvoitteen osalta. Hankintayksikön tulisi julkaista jälki-ilmoitus kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailusta. Jälki-ilmoitus tulisi julkaista kolmenkymmen päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

Toholammin kunta pitää tervetulleena pykälään ehdotettua selkeytystä hankintailmoitusten kielen osalta. Kielilain soveltumisesta hankintailmoituksiin on toisinaan herännyt epätietoisuutta, eikä jokaisen hankintailmoituksen kääntäminen ole ollut tarkoituksenmukaista. On kuitenkin tärkeää, että hankintailmoitus on mahdollista julkaista paitsi suomen että ruotsin kielellä samanaikaisesti, sekä

julkaista ilmoituksesta myös käännös mahdollisia ulkomaisia tarjoajia varten. Tulkinnanvaraisten tilanteiden tai käännösvirheiden varalta on kuitenkin tärkeää, että hankintayksikkö on ennalta nimennyt määrävän kieliversion.

Toholammin kunta on huolissaan uuden jälki-ilmoitusveloitteen säätämisestä sen tuoman hallinnollisen taakan vuoksi. Kyse ei ole mietinnössä esitetysti pykälän täsmentämisestä, vaan työmäärällisesti erittäin merkittävästä muutoksesta. Kansallisten hankintojen kilpailuttaminen on aiemmin säädetty tietoisesti kevyemmäksi, mitä hankintadirektiivissä on EU-hankintojen osalta edellytetty. Voimassa olevan hankintalain mukaan jälki-ilmoituksen julkaiseminen kansallisesta hankinnasta on ollut mahdollista ("hankintayksikkö voi julkaista..."). Yhtään kansallista hankintailmoitusta ei kuitenkaan ole julkaistu, sillä se ei ole ollut teknisesti mahdollista Hilma-järjestelmässä ennen maaliskuuta 2025. Toisin sanoen nykyinen jälki-ilmoituksen julkaisumahdollisuus on ollut täysin teoreettinen jo lähes neljä vuotta.

Esitetty muutos kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamiseen liittyy valtionvarainministeriössä valmistelussa olevaan kansalliseen hankintatietovarantoon, jonka laajuudesta ja sisällöstä sekä siihen liittyvistä tietovelvoitteista ei ole mitään varmuutta hankintalain työryhmätyön aikana tai vielä valmistelun edetessäkään. Toholammin kunta yhtyy Kuntaliiton esittämään näkemykseen ja katsoo, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusveloitteen työmäärää ei ole millään tasolla selvitetty, eikä sen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta. Lisäksi nykyisin mahdollisuus jälki-ilmoitusten julkaisemiseen on määritellyt ilmoitusajan neljäksi kuukaudeksi sen kalenterivuoden päättymisestä, jona kyseistä hankintaa koskeva hankintasopimus on tehty. Työryhmämietinnössä esitetty 30 päivän aika hankintasopimuksen tekemisestä on yhtä tiukka kuin nykyisellään EUhankinnoissa. Velvoite ja siitä seuraava työmäärä huomioon ottaen julkaisuajankaraja on täysin kohtuuton muutos tehtäväksi vain siltä varalta, että tietoja voisi mahdollisesti hyödyntää tulevaisuudessa.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124§) ja muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§)

Esityksessä pykälän 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 hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely.

Hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohtaan tehtävän lisäyksen mukaan hankintakertomuksen hankintojen valmistelun kuvauksesta ei saisi valittaa markkinaoikeudelle. Esitetty muutos hankinnan valmistelun kuvaamisesta hankintakertomukseen voi edesauttaa hankinnan valmistelun huolellisuutta hankintayksiköissä, vaikka muutoksesta aiheutuu hallinnollista lisätyötä. Velvollisuus perustelemiseen on hieman epäselvä yli 10 miljoonan hankinnoissa, kun mietinnön perusteluissa esitetään sen tapahtuvan hankintapäätöksessä. Kun käsiteltävä pykälä koskee hankintakertomusta, voitaneen olettaa mietinnössä tarkoitetun, että myös yli 10 miljoonan euron hankinnassa valmisteluvaihe kuvataan hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§)

Esityksessä pykälän 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran.

Toholammin kunnan näkemyksen mukaan esitetty hallitusohjelmaan perustuva muutos sisältää riskin hankintayksiköiden hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Esitetyllä muutoksella on kuitenkin yhteys markkinoiden kartoittamiseen, sillä 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tekemisellä hankintayksikkö välttää riskin uudelleen kilpailutusveloitteesta.

Kuntaliitto on todennut asiantuntijanäkemyksensä, että hankintayksiköt tekevät nykyiselläänkin

aktiivisesti markkinakartoituksia, mikä on tärkeää hankintojen houkuttelevuuden takaamiseksi. Säännös kannustaa entisestään hyödyllisten markkinakartoitusten ja markkinavuoropuhelujen tekemiseen. Lisäksi hyvin yksinkertaiset toimet, kuten tarjousajan pidentäminen tai tarjousajan ajoittaminen loma-aikojen ulkopuolelle, ehkäisevät osaltaan riskiä vain yhden tarjouksen saamisesta.

Teknisenä huomiona todettakoon, että pykäläluonnoksen perusteella on epäselvää, soveltuuko se kansallisiin hankintoihin. Mekanismi ja velvollisuus on sidottu avoimen menettelyn tekemiseen, mutta tätä menettelyä ei ole tunnistettu tällaisenaan kansallisten hankintojen menettelyjä koskevassa pykälässä.

Jos kilpailutuksia jouduttaisiin esitetyn säännöksen vuoksi lisääntyvässä määrin kilpailuttamaan uudelleen, uudelleenkilpailutuksiin liittyvä työmäärä on merkittävä. Toholammin kunta pitää kuitenkin

hyvänä, että riski on hallittavissa hankintayksiköiden omien toimien kautta. Markkinakartoituksen tekeminen lähes hankinnassa kuin hankinnassa on erittäin suositeltavaa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141§)

Esityksen mukaan pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle myös hankintalain vastaisesta suoraan hankinnasta, joka on koskenut kansallisen kynnyksarvon ylittävää rakennusurakkaa. Toholammin kunta tukee Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) hankintojen valvonnan työtä, ja pitää tärkeänä, että KKV:n on mahdollista asianmukaisesti puuttua laittomiin suoraan hankintoihin. Ilman laillista perustetta tehdyt kilpailuttamattomat hankinnat vahingoittavat julkista taloutta ja luottamusta hallintoon. On perusteltua, että KKV:n on mahdollista esittää seuraamuksia laittomista kansallisista suoraan hankintana toteutetuista rakennusurakoista markkinaoikeudelle; kansalliset rakennusurakat ovat arvoltaan 150 000 eurosta yli 5 miljoonaan euroon, joten kyse on arvoltaan merkittävistä hankinnoista.

Muutoksenhaun vaikutukset hankintasopimuksen tekemiseen (150§)

Esityksessä pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että arvoltaan vähintään EUkynnysarvon suuruista hankintasopimusta ei saisi tehdä, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Muutoksella sopimuksentekokielto ulotettaisiin koskemaan myös dynaamisen hankintajärjestelmän

sisällä tehtävää hankintaa.

Mietinnössä esitetty muutos on tekninen ja johtuu EU-sääntelyn sekä kansallisen sääntelyn ristiriidasta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävissä hankinnoissa. Nyt esitetty pykälämuotoilu on kuitenkin edelleen epätarkka: muotoilu vaikuttaa muun ohella rajaavan lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi liitteen E hankinnat sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat, joihin ei sovelleta EU-kynnysarvoa.

Toholammilla 17.2.2025

KUNNANHALLITUS

Lätti Jukka-Pekka
Toholammin kunta - Toholammin kunta, kunnanhallitus