

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?**

HE-luonnoksesta tulisi laatia vaikutusarvioinnit, ennen kuin HE etenee eduskunnan käsittelyyn. Esityksen yksityiskohtaisia perusteluita olisi aiheellista tarkentaa useammassa kohdassa, ennen lopullisesta HE:stä lausumista.

Sidosryhmäkäytäntöihin liittyvät selkeytykset ovat lähtökohtaisesti myönteinen asia. Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty. Yksi syy lainsäädännön uudelleentarkasteluun on tarve yksinkertaistaa menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Nyt hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt uudet veloitteet kuitenkin monilta osin lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa, etenkin vähimmäisomistuksen kategorinen vaatimus.

Esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistus -edellytys on tekninen, eikä ota huomioon eri hallinnonalojen ja erilaisten kuntien tilannetta. Haja-asutusalueiden pienissä kunnissa ei käytännössä ole markkinaehtoista tarjontaa palveluille, joita kunta nykyisin hankkii kuntien yhteistoiminnassa muodostuneilta sidosyksiköiltä.

Markkinoiden muodostuminen vie aikansa, jos se ylipäättään toteutuu. Moni toiminto palaisi kuntien itse toteutettavaksi, mikä on osaamis- ja henkilöstöressurssien kannalta haastavaa. Yksittäisten kuntien toimintaedellytyksissä on väistämättä myös eroja, jotka eriarvoistavat asukkaita. Riskinä kunnille on esimerkiksi riippuvuus yhdestä palveluntuottajasta, palveluntuottajan tiheä vaihtuminen ja palveluiden hankinta- ja valvontatehtävien osaamisen ylläpidon haastavuus.

## 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.

Markkinakartoitus (65§) muutokset: Nämä muutokset ovat selkeyttäviä ja lisäävät mahdollisuutta käyttää markkinakartoitusta ja -vuoropuhelua osana hankinnan valmistelua. 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. Tämä tukee myös uusien toimijoiden markkinoille tuloa, ja yksityisen markkinan mahdollisuuksien lisääntymistä.

Hankintojen jakaminen osiin (75§) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§): Käytännössä yhä enenevässä määrin on jo kiinnitetty aktiivista huomiota osiin jakamisen mahdollisuuksiin, ja hankintoja myös jaetaan paljon osiin. Esitys kannustaa entisestään hankinnan osiin jakamiseen. On kuitenkin tärkeää myös säilyttää perusteltu mahdollisuus jättää hankinta jakamatta.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124§) ja muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§): Hankinnan valmistelun kuvaus on hankintayksikölle lisätyö, mutta selkeyttäisi hankintaprosessia. Mietintöä tulisi kuitenkin tarkentaa kuvauksen esittämisen suhteen.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§): Tämä muutos voi johtaa lisääntyviin hallinnollisiin tehtäviin, jos se säädetään kategorisesti käytettäväksi. Markkinatilanne on harvaan asutuilla alueilla useinkin hyvin tunnettu, eikä kilpailutuksen uusiminen useinkaan johda uusiin tarjouksiin. Muutos voisi myös vähentää kiinnostusta toteuttaa markkinakartoituksia ja -vuoropuheluita, jotka ovat merkittävästi enemmän markkinoiden kehittymistä tukevia välineitä.

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

Markkinakartoitus (65§) muutokset: Nämä muutokset ovat selkeyttäviä ja lisäävät mahdollisuutta käyttää markkinakartoitusta ja -vuoropuhelua osana hankinnan valmistelua. 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. Tämä tukee myös uusien toimijoiden markkinoille tuloa, ja yksityisen markkinan mahdollisuuksien lisääntymistä.

Hankintojen jakaminen osiin (75§) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§): Käytännössä yhä enenevässä määrin on jo kiinnitetty aktiivista huomiota osiin jakamisen mahdollisuuksiin, ja hankintoja myös jaetaan paljon osiin. Esitys kannustaa entisestään hankinnan osiin jakamiseen. On kuitenkin tärkeää myös säilyttää perusteltu mahdollisuus jättää hankinta jakamatta.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124§) ja muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§): Hankinnan valmistelun kuvaus on hankintayksikölle lisätyö, mutta selkeyttäisi hankintaprosessia. Mietintöä tulisi kuitenkin tarkentaa kuvauksen esittämisen suhteen.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§): Tämä muutos voi johtaa lisääntyviin hallinnollisiin tehtäviin, jos se säädetään kategorisesti käytettäväksi. Markkinatilanne on harvaan asutuilla alueilla useinkin hyvin tunnettu, eikä kilpailutuksen uusiminen useinkaan johda uusiin tarjouksiin. Muutos voisi myös vähentää kiinnostusta toteuttaa markkinakartoituksia ja -vuoropuheluita, jotka ovat merkittävästi enemmän markkinoiden kehittymistä tukevia välineitä.

- **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?**

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä.

Kuntien yhteistoiminta on yksi keskeinen tapa järjestää toimintaa, ja palveluiden järjestämisessä kuntia on tähän myös kannustettu. Nyt esitetty HE-luonnoksen vähimmäisomistusesitys koskee erityisesti pieniä kuntia. Kunnilla on runsaasti lakisääteisiä tehtäviä, joiden kuntakohtainen hoitaminen ei pienessä kunnassa ole resurssitehokasta. Kunnissa on myös merkittäviä vaikeuksia palkata osaavaa henkilöstöä. Mikäli pieni kunta ei voisi järjestää toimintaa sidosyksikössä, johtaisi se tehtävien palautumiseen kuntien itse toteutettavaksi. Henkilöstön tehtäväkuvia on vaikea pienissä kunnissa muodostaa mielekkäiksi, mikä lisää entisestään henkilöstön saatavuuden haasteita.

Kuntien yhteistoiminnassa on usein tilanteita, joissa omistusosuudet ja vastuut jakautuvat asukasluvun mukaisesti. Vaikka sidosyksikkö olisi pieni, paikallinen ja rajattuun tarkoitukseen muodostettu, tulisi esityksen mukaan tämä toiminta purkaa, tai omistusosuudet tulisi jakaa epätarkoituksenmukaisesti.

Esityksessä vähimmäisosuusvaatimuksella pyritään turvaamaan tosiasiallinen määräysvalta. Kuitenkaan ei voida nähdä, että 10 % omistusosuudella käytettäisiin määräysvaltaa. 10 % sääntö tulee aiheuttamaan vain yhden hallinnollisen lisäportaan, jonka avulla saavutetaan tarvittava määrä osuuksia.

Esitys kaipa edelleen myös selkeyttämistä omistamisen ja hankinnan suhteesta, sekä tytär- ja osakkuusyhtiöihin soveltamisen osalta. Samoin yhdistyksiin, säätiöihin ja osuuskuntiin soveltamista on tarkennettava.

## Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kuntien yhteistoiminta on yksi keskeinen tapa järjestää toimintaa, ja palveluiden järjestämisessä kuntia on tähän myös kannustettu. Nyt esitetty HE-luonnoksen vähimmäisomistusesitys koskee erityisesti pieniä kuntia. Kunnilla on runsaasti lakisääteisiä tehtäviä, joiden kuntakohtainen hoitaminen ei pienessä kunnassa ole resurssitehokasta. Kunnissa on myös merkittäviä vaikeuksia palkata osaavaa henkilöstöä. Mikäli pieni kunta ei voisi järjestää toimintaa sidosyksikössä, johtaisi se tehtävien palautumiseen kuntien itse toteutettavaksi. Henkilöstön tehtäväkuvia on vaikea pienissä kunnissa muodostaa mielekkäiksi, mikä lisää entisestään henkilöstön saatavuuden haasteita.

Kuntien yhteistoiminnassa on usein tilanteita, joissa omistusosuudet ja vastuut jakautuvat asukasluvun mukaisesti. Vaikka sidosyksikkö olisi pieni, paikallinen ja rajattuun tarkoitukseen muodostettu, tulisi esityksen mukaan tämä toiminta purkaa, tai omistusosuudet tulisi jakaa epätarkoituksenmukaisesti.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

Vähimmäisvaatimuksella on vaikutuksia esimerkiksi jätehuollon, ICT-alan ja ICT-järjestelmiä hyödyntävän toiminnan sekä ruokahuollon palveluiden järjestämiseen. Lisäksi rekrytointihaasteita kokevissa asiantuntijatehtävissä kuten talous- ja henkilöstöpalvelut, omistusosuuden vähimmäisvaatimus tuottaisi vaikeuksia kuntien tehtävien hoidossa. Hallinnollinen kuorma kunnissa lisääntyy, ja riskinä on myös palvelujen ja toiminnan pirstoutuminen kunnissa erilaisiin järjestelmiin ja käytäntöihin, mikä eriarvoistaa kuntien asukkaita.

Esimerkkeinä käytännön haasteista on ICT-palveluiden hankinta rakennusvalvonnan käyttöön (kuntarekisteri). Hankinta sidosyksikön kautta on pienelle kunnalle kustannussyistä välttämätöntä. Erikseen kuntakohtaisesti hankittuna kustannukset ovat kohtuuttomat ja saattavat olla pienille kunnille resurssipulan vuoksi jopa mahdottomat toteuttaa. Yhteisellä toiminnalla ja samoja järjestelmiä käyttäen turvataan myös palvelun tasalaatuisuutta ja osaamisen varmistamista tehtävissä.

ICT -palveluiden hankinnoilla on välitön vaikutus myös monilla muilla kunnan hallinnonaloilla. Tietosuoja, kyberturvallisuus, valvonta, lukitusjärjestelmät, kirjasto- ja sivistyspalveluiden järjestelmien toimivuus ovat riippuvaisia toimivista ICT -järjestelmistä. Kaiken ohjaukseen ja kehittämiseen ei pienissä kunnissa voi olla osaamisresurssia.

Kunnissa monilla aloilla osaajapula sekä rekrytointihaasteet asettavat rajoitteita palvelujen tuottamiselle omana toimintana. Kuntien yhteistyössä kehittämää palvelutuotantoa ei tulisi ajaa keinotekoisesti alas, vaan päin vastoin kannustaa kuntia entistä enemmän seudulliseen yhteistyöhön esim. rakennusvalvonnan osalta.

Jätehuollon toimintaa ja sääntelyä on Suomessa kehitetty voimallisesti viime vuosikymmeninä. Sääntely asettaa toiminnalle lukuisia rajoituksia ja edellytyksiä. Kunnat ovat kehittäneet tässä yhteistyötä ja yhteisiä yhtiöitä. Yksittäisen, pienen tai keskikokoisen kunnan mahdollisuus järjestää

jätehuolto yksin on käytännössä erittäin haastavaa. Lakisääteisen tehtävän kuntakohtainen hankinta markkinoilta ei ole toiminnan jatkuvuuden ja terveysturvallisuuden valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Lisäksi jätehuollon kehitystyön myötä rakentuneet infra- ja omistussuudet sekä sopimuskokonaisuudet vaatisivat merkittäviä uudelleenjärjestelyjä. Osa toiminnasta edellyttäisi joka tapauksessa niin laajaa yhteistyötä, ettei siihen riitä pienten kuntien volyyymi. Tällöin päädyttäisiin varsin monitasoiseen ja -mutkaiseen palvelukokonaisuuteen, jossa ympäristöterveydenhuollon valvonnan riskit moninkertaistuvat.

Kunnissa resurssit ovat rajalliset. Kuntien kamppailevat parhaillaan, ja ovat kamppailleet jo pitkään, taloudellisten haasteiden kanssa. Uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Käytännössä palvelut tulisi ottaa kuntien omaksi tuotannoksi, jos ylipäättäen mahdollista. Tästä johtuva resurssien uudelleenjärjestäminen olisi rahoituksen näkökulmasta pois kuntien peruspalveluista, -toiminnasta. Lisäksi kuntien konsernirakenteet ovat monimutkaiset, joten esitetty muutos tietäisi muutoksia myös kuntien tytäryhtiöihin.

Esityksen vaikutusarvioinnit tulisi toteuttaa tältäkin osalta monialaisesti. Huomiotta ei tule jättää kuntien hallinnollisia rasitteita vähimmäisomistusvaatimuksen lähtökohtaiseksi toteuttamiseksi muutosvaiheessa, ja edelleen tulevien hankintojen järjestämisessä. Esitetyt siirtymäajat ovat kokonaisuudessa riittämättömät, ja lisäävät entisestään kuntien painetta tehtävien uudelleenjärjestämiselle. Valmisteluvaiheessa tehdyn KKV:n selvityksen perusteella esitetty rajaus todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Tämä selvitys tulisi myös esityksessä huomioida.

- **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?**

Sidosryhmäkäytäntöihin liittyvät selkeytykset ovat lähtökohtaisesti myönteinen asia. Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty. Yksi syy lainsäädännön uudelleentarkasteluun on tarve yksinkertaistaa menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Nyt hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt uudet velvoitteet kuitenkin monilta osin lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa, etenkin vähimmäisomistuksen kategorinen vaatimus.

**Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?**

Kuntien sidosyksikköyhteydet ovat monitahoisia, ja näiden selvittäminen, uudelleen järjestely ja päätöksenteko jatkosta vaativat pidempää siirtymäaikaa. Siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme

vuotta ja jätealan osalta vähintään viisi vuotta. Ennen nykyisten sopimusten irtisanomista kunnilla tulisi olla aito mahdollisuus selvittää ja arvioida jatkotoimet. Sopimuksissa on myös eripituisia irtisanomisaikoja, mikä tulee huomioida.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

Kuntien sidosyksikköyhteydet ovat monitahoisia, ja näiden selvittäminen, uudelleen järjestely ja päätöksenteko jatkosta vaativat pidempää siirtymäaikaa.

**Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?**

Omistusvaatimuksen ohella ei ole tuotu esiin vaihtoehtoisia tapoja pyrkiä haluttuun tulokseen. Myöskään mainittuja, mahdollisia poikkeuksia ei ole tarkennettu, eikä niitä ole vaikutusarvioitu. Siksi niihin ei tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa. Erityinen huoli kohdistuu jätehuollon järjestämiseen, mutta yksiselitteiseen rajaukseen mahdollisesti tehtävä poikkeus edellyttäisi selkeää perustelua.

#### **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?**

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

Alavuden kaupungin näkemys: Tämä on kannatettava selkeytys nykyiseen lainsäädäntöön.

## Muut huomiot

Hankinnan kohteen kuvaus (71§): Esitetty muutos selkeyttää hankintayksikön mahdollisuutta asettaa muiden vaatimusten ohella huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä vaatimuksia tuotteille, palveluille tai urakoille.

Alihankkijoiden vaihtaminen (78§): Muutosten myötä 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. Muutokset nähdään tarpeellisina.

Hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet (81§) Poissulkemisperusteisiin lisättävä muutos on tarpeellinen lisäys hankintayksiköiden käytettävissä oleviin menettelyihin nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa.

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen (88§: Esitys vähentäisi kuntien hallinnollisia tehtäviä ja tukisi hankinnan etenemistä, ja on siten kannatettava muutos.

Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttö (92§) sekä määritelmiin tehtävä muutos (4 § 33 kohta): Muutokset ovat ”muiden yksiköiden voimavarojen käyttö” -määritelmää selkeyttäviä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141§): On perusteltua, että KKV:n on mahdollista esittää seuraamuksia laittomista kansallisista suorahankintana toteutetuista rakennusurakoista markkinaoikeudelle. Kansalliset rakennusurakat ovat arvoltaan 150 000 eurosta yli 5 miljoonaan euroon, joten kyse on arvoltaan merkittävistä hankinnoista.

Heinämäki Liisa  
Alavuden kaupunki - Alavuden kaupunginhallitus 10.3.2025