

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. Kuntaliitto kantaa hallituksen tavoin huolta julkisiin hankintoihin kohdistuvasta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä.

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 pääministeri Orpon hallitus on käynnistänyt normien keventämisen toimenpiteitä, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti kuntakentälle. Yleisellä tasolla Kuntaliitto toteaa nyt käsiteltävänä olevan työryhmämietinnön valmistelussa norminpurun jääneen taka-alalle. Kuntaliitto on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta.

Eriytynen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. 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 ei 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.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on Kuntaliiton näkemyksen mukaan aito puute lainvalmistelussa. Kuntaliitto katsoo, että mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemisen edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen.

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?**

Markkinakartoitus (65§)

Pykälän 2 momentin muutos on luonteeltaan selkeyttävä. Kuntaliiton kokemuksen 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 käsityksen mukaan näin merkittävät hankinnat suunnitellaan hankintayksiköissä huolella. Kuntaliitto pitää perusteltuna, että muutoin vapaaehtoinen, joskin suositeltava, markkinakartoitus tai muu hankintamallin soveltuvuuden arviointi on pakollinen osa suurien hankintojen valmistelua.

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

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 veloitteen päinvastaiseksi logiikaltaan, kun osiin jakaminen olisi oletusarvoinen velvollisuus.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan hankintayksiköt ovat enenevässä määrin kiinnittäneet aktiivista huomiota osiin jakamisen mahdollisuuksiin, ja hankintoja myös jaetaan paljon osiin. Kuntaliitto 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.

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

Kuntaliitto lisäksi kantaa huolta muutoksesta, joka liittyy osiin jakamista koskevasta päätöksestä valittamiseen. Myös tämä muutos perustuu hallitusohjelmaan. Kuntaliiton 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. Kuntaliiton näkemyksen mukaan osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin, eli millä vain valitsemallaan, tarkoituksenmukaisella tavalla.

Mietinnössä 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. 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 tuomioistuimien joutuisi jälkikäteen ottamaan kantaa osiin jakamisen tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ei ole perinteisesti ajateltu kuuluvan hankintoja koskevaan tuomioistuimen tarkasteluun, sillä hankintalaki on menettelytapalaki.

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

Kuntaliitto toteaa, että 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, Kuntaliitto olettaa mietinnössä tarkoitetun, että myös yli 10 miljoonan euron hankinnassa valmisteluvaihe kuvataan hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§)

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitetty hallitusohjelmaan perustuva muutos sisältää riskin hankintayksiköiden hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Myös kustannukset uudelleen kilpailuttamisesta saattavat olla merkittävät. 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. Kuntaliiton kokemuksen mukaan 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 Kuntaliitto toteaa, 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. Siten Kuntaliiton näkemyksen mukaan veloitetta ei tulisi soveltaa kansallisissa menettelyissä. Asia tulee vähintäänkin selventää esitettävässä lainsäädännössä.

Jos kilpailutuksia jouduttaisiin esitetyn säännöksen vuoksi lisääntyvässä määrin kilpailuttamaan uudelleen, uudelleenkilpailutuksiin liittyvä työmäärä on merkittävä. Kuntaliitto pitää kuitenkin hyvänä, että riski on hallittavissa hankintayksiköiden omien toimien kautta. Markkinakartoituksen tekeminen lähes hankinnassa kuin hankinnassa on erittäin suositeltavaa.

Pykälän esitetyissä perusteluissa on esitetty, että uudelleenkilpailutusvelvoitteesta voisi poiketa vain erityisen painavasta syystä. Itse pykälässä on todettu poikkeamisen perusteiksi kuitenkin vain markkinakartoitus ja osiin jakaminen. Erityisen painavat syyt tulisi ottaa huomioon myös pykälätekstissä, jotta sääntely olisi selkeää. Erityisen painavien syiden huomioon ottaminen hankintayksikön harkinnassa ei voi jäädä vain perustelutekstin varaan.

Perustelutekstissä on lisäksi esitetty, että uudelleen kilpailuttamisen laiminlyönnistä voisi valittaa markkinaoikeuteen. Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että lainsäätäjä ottaa kantaa siihen, minkä tahon olisi mahdollista hakea muutosta laiminlyöntiin. EU-tuomioistuimen ja kansallisten markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä vakiintunut käsite alalla toimivan toimittajan mahdollisuudesta hakea muutosta hankintamenettelyyn, johon se ei ole syrjivien eritelmien vuoksi voinut osallistua, soveltuu huonosti tilanteeseen. Kun hankintayksikkö siis päättäisi esimerkiksi tekemänsä markkinakartoituksen tai muiden erityisen painavien syiden vuoksi olla keskeyttämättä hankintaa, on epäselvää, mikä taho olisi tähän päätökseen nähden asianosainen ja oikeutettu valituksen tekemiseen.

Kuntaliitto kantaa huolta säännöksen suhteesta innovaatioiden hankintaan. Mikäli hankintayksiköitä halutaan kannustaa uusien markkinoiden tukemiseen julkisilla hankinnoilla ja innovatiivisten ratkaisujen hankkimiseen, keskeyttämisvelvoitteen uhka voi poistaa kannusteen. Hankintayksiköiden reaktiot esitettyyn keskeyttämisvelvoitteeseen vaikuttavat kallistuvan jatkossa turvallisten ja yleisten hankintojen tekemiseen, jotta hankintamenettelyjen keskeyttämisistä ei jatkossa olisi tarpeen tehdä. EU-tason innovaatioita edistävät toimenpiteet osoittaisivat eri suuntaan kuin mihin tämä hallitusohjelman mukainen kirjaus kansallisesti johtaisi.

- **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?

Muutos koskettaa turhaan satoja sidosyksiköitä

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa.

Kuntaliitto katsoo, että esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä,

ja käsityksemme mukaan rajoitus edellyttäisi 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 kokoihin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Kuntaliiton 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 esitetyillä mekanismeilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Lisäksi hankintalain sidosyksikön käytön edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäyttöksiin reagoidaan valvontakeinoin. Kuntaliitto tukee Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (KKV) sen hankintojen valvonnan roolissa. Vuonna 2024 markkinaoikeudessa ratkaistut sidosyksikkötapaukset osoittavat, että KKV:n on valvontakeinoin mahdollista puuttua väärinkäytöstilanteisiin. Lisäksi Kuntaliitto 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 käsityksemme 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. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Kuntaliitto katsoo, että esitetty mekanismi on 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 EU-oikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään ja ilman selkeää hyötyä kilpailulle esitetyllä lisävaatimuksella.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistuskon mekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. 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 yhtiön omistusrakennetta muutetaan, jos omistajat eivät pääse esimerkiksi osakkeiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä yksimielisyyteen.

Kuntaliitto pitää epäselvänä mietinnön muotoilua ja esitettävän lain kantaa pienomistajien mahdollisuuteen pysyä in house -yhtiöiden omistajina. Vähimmäisomistusosuuden tulisi koskea vain sen tilanteen arviointia, jossa hankintayksikkö hankkii jonkin palvelun järjestämisen sidosyksiköltään. Ei liene haitallista, että yhtiöihin jäisi käytännön omistusjärjestelyjen aiheuttamien ongelmien vuoksi myös pienosakkaita, jos ne eivät koskaan käyttäisi sidosyksikön palveluita.

Toiseksi nyt pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Esitetyssä pykälätekstissä 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.

Lisäksi on ensisijaisen tärkeää, että tulevassa lakiesityksessä otetaan selkeästi kantaa vähimmäisomistusvaatimuksen suhteeseen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneeseen ja sovellettavaan käsitteeseen yhteisestä määräysvallasta. Myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta pian tulevat päätökset sidosyksikön määräysvallan käsitteen täyttymisestä on otettava huomioon säädettävässä laissa. On juridisesti selvää, että hankintadirektiivin mukainen määräysvallan käsite ei edellytä kirjanpitolain mukaisen määräysvallan toteutumista, vaan käsitteet ovat toisistaan erilliset. Lisäksi on huomattava, että myöskään 10 % omistaminen sidosyksikköyhtiöstä ei takaa hankintalainsäädännön mukaisen määräysvallan toteutumista, sillä tällä kansallisesti säädetyllä omistusvaatimuksella ei ole yhteyttä hankintalainsäädännön mukaiseen määräysvaltaan. Omistajaohjauksen selkeyttämiseksi ja käytännön tilanteiden ohjeeksi on 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen ja hankintalain mukaisen määräysvallan toteutumisen erillisyyttä selkeytettävä mietinnössä esitettyyn nähden.

Kuntaliitto 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. Lisäksi 3 momentissa on mainittu päivämäärä 30.6.2028, jonka Kuntaliitto olettaa kirjoitusvirheeksi 1 momentin säätäessä päivämäärästä 30.6.2027.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutoksen vaikutukset kuntakenttään ovat merkittävät

Kuntaliitto kantaa huolta erityisesti jätehuollon, ICT-alan, ruokahuollon ja tekstiilihuollon palveluiden 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 osaaajapulan 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 sidosyksiköihin, ei kuntiin. Kuntatoiminnan jatkuvuuden osalta 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 kymmeniin yhtiöihin kaupunkikohtaisesti.

Sekä pienissä että suurissa kunnissa uudistus vaarantaa palveluiden jatkuvuuden ja kyberturvallisen järjestämisen, erityisesti ICT-toimialalla. Lisäksi kuntien tehtävät edellyttävät hyvää tietosuoja- ja tietoturvaosaamista, esimerkiksi tietomurtojen tunnistamiseksi ja estämiseksi. Joka kokoluokan kunnissa on kriittisiä palveluita, tietosuojaosaamista ja infrastruktuuria järjestetty sidosyksikköyhtiöissä. Uudistuksen aikataulu ja epävarmuus vaikuttavat henkilöstön pysyvyyteen sekä kyber- ja tietoturva-asiantuntijoiden mahdollisuuksiin tuottaa palveluita sekä sidosyksikköyhtiöissä että yksityisellä sektorilla sillä tasolla, jolla kunnan tulee varmistaa turvalliset palvelut kuntalaisille.

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

Pelkät omistusjärjestelyt, saati muu palveluiden uudelleen järjestäminen, johtavat merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin kunnissa. Erityisesti sidosyksiköt, 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.

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 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).

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitetty vähimmäisomistusosuuden muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä, ja se tulee koskettamaan jokaista kuntaa. Kuntaliitto pitää perusteellisesti tehtyä vaikutusten arviointia 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 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.

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 rajaus todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Kuntaliitto 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

Kuntaliitto 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 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 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 valmisteluaika oli liian lyhyt. Nyt mietinnössä esitetty aika on lähes sama, vaikka toteuttajia on noin 20 hyvinvointialueen lisäksi satoja 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. Esitetystä siirtymäajassa 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.

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.

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, Kuntaliitto pitää sopimusten voimassaoloon puuttumisen edellytyksiä tiukkoina.

Mietinnössä ei lisäksi 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.

Kuntaliitto 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.

Kuntaliitto toteaa lisäksi, että työryhmämietinnössä esitetty tulkinta EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua asiassa C-719/20 Comune di Lerici on virheellinen. Tapauksessa oli kysymys sidosyksikköyhtiön toiminnan myymisestä yksityiselle pörssiyhtiölle ja sen myötä sidosyksikkösuhteen katkeamisesta ja sidosyksikössä järjestämisen edellytysten täydellisestä puuttumisesta (Asia C-719/20 Comune di Lerici, mm. kohdat 47 ja 55). Nyt esitetty vähimmäisomistusosuutta koskeva muutos ei poista hankintayksikön määräysvaltaa yhtiössä, sillä vähimmäisomistusvaatimuksen mekanismi ei määräysvallan toteutumiseen vaikuta. Esitetylle siirtymäajan mekanismille, jonka mukaan sopimukset tulisi päättää määräysvallan edellytysten poistuessa, ei ole perusteita. Työryhmämietinnössä esitetty oikeuskäytäntöviittausta tulee poistaa siirtymäsäännöksen perusteluista.

- **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 sidosyksikköjen käyttöön, on yleisenä lainvalmistelutapana suositeltavaa esittää tätä koskeva tavoite ja jättää keinojen etsiminen valmisteluvaiheeseen.

On selvää, että eräillä toimialoilla, kuten jätehuolto ja jätevesihuolto, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. Kuntaliitto 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, olisi 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.

Kuntaliiton näkemys sidosyksikkösääntelyn selkeyttämiseksi

Kuntaliitto katsoo, että juurisyy vallitsevaan sidosyksiköiden käytön laajuuteen on sidosyksikkösääntelyyn aiemmin tehdyt kansalliset sääntelyrajoitukset. 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 säädettäessä. 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. KKV:n markkinaoikeuteen viemät sidosyksikköaseman väärinkäyttöksiä koskeneet tapaukset ovat merkittäviä määräysvaltakäsitettä koskevia ennakkotapauksia.

Kuntaliiton ratkaisut tilanteen selkeyttämiseksi ovat:

1. Omistajaohjauksen toimintatapoja ja käytännön toteuttamista sekä informaatio-ohjausta vahvistetaan ja selkiytetään. Kuntaliitto on sitoutunut työhön.
2. Sidosyksikköaseman väärinkäyttöihin yhtiöissä, joissa määräysvalta ei toteudu, puututaan tehostetusti.
3. Kilpailu- ja kuluttajaviraston roolia ja rahoitusta sidosyksiköiden hankintalainmukaisuuden valvonnassa vahvistetaan.

4. Sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa nostetaan merkittävästi, jolloin palveluiden pienivolyymisten käyttäjien ei ole tarpeen olla omistajina sidosyksiköissä.

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?

Hankinnan kohteen kuvaus (71§)

Pykälään esitetty lisäys on tarkoitettu selkeyttämään varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyen edellytysten käyttöä. Kuntaliitto 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.

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?

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen (88§)

Kuntaliitto pitää muutosta merkittävänä muutoksena nykytilaan nähden ja kannattaa muutosta. 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 perusteluja olisi aiheellista kuitenkin tarkentaa vakuutuksen suhteesta hankintadirektiivien sääntelyyn siitä, mille toimijalle valahtoinen vakuutus on toimitettava. Direktiivi edellyttää vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen toimittamista toimivaltaiselle oikeus- tai hallintoviranomaiselle, notaarille tai pätevälle ammattialan yhteisölle.

- **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?

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

Kuntaliitto kannattaa muutosta sen nykykäytäntöä selkeyttävän luonteen vuoksi. Hankintalain sanamuoto on ollut hieman epäselvä nyky muodossaan, ja on tullut ilmi, että kaikki hankintayksiköt eivät ole olleet tietoisia velvollisuudestaan julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista.

Hankinnasta ilmoittaminen (101§)

Kuntaliitto 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.

Kuntaliitto on huolissaan uuden jälki-ilmoitusvelvoitteen 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.

Kuntaliitto katsoo, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusvelvoitteen työmäärää ei ole millään tasolla selvitetty, eikä sen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta. Lisäksi nykylain 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 EU-hankinnoissa. Velvoite ja siitä seuraava työmäärä huomioon ottaen julkaisuaikaraja on täysin kohtuuton muutos vain siltä varalta, että tietoja voisi mahdollisesti hyödyntää tulevaisuudessa.

Muut huomiot

Alihankkijoiden vaihtaminen (78§)

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. Kuntaliitto pitää muutoksia tarpeellisina.

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet (81§)

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 pitävyydestä tuomioistuimessa.

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

Kuntaliitto 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 uudelleenkilpailutusvelvoitteita. Terminologian ja lain sisällön muokkaaminen pyrkii Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehkäisemään turhaa työtä sekä hankkija- että tarjoajapuolella.

11 luvun otsikointi ja sisältömuutokset

Kuntaliitto kannattaa hankintasäätelyn yksinkertaistamista, sillä edellytyksellä, että pykälät ovat selkeät sen osalta, mihin hankintoihin mikäkin pykälä on sovellettavissa.

Soveltamisalaa koskevan 99 §:n osalta Kuntaliitto pitäisi 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 säädetty EU-kynnysarvot alittavia, mutta vähintään 25 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädettyjen kansallisten kynnysarvojen suuruisia, sekä sosiaali- ja terveystalouteen 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). Kuntaliitto katsoo, että pykälälistaan tulisi lisätä myös 88 §:n 6 ja 7 momentit.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että 136 §:n sijaitessa kaikkia hankintoja koskevassa osassa IV, tulisi 136 §:stä poistaa 1 momentin viittaukset EU-, liitteen E ja käyttöoikeussopimushankintoihin. Lisäksi pykälän käytännön mekanismien toimivuus tulisi tarkentaa tulevaan hallituksen esitykseen. Kansallisten hankintojen kannalta epäselviä ovat mm. pykälän 2 momentin 5 kohdan sekä 3 ja 4 momenttien laskentamekanismien soveltuminen kansallisiin hankintoihin. Lisäksi tulisi selventää, koskeeko kansallisten hankintojen sopimusmuutostilanteita EU-hankintoihin sovellettava ilmoitusvelvollisuus (58 § 1 momentin 9 kohta).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141§)

Esityksen mukaan pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle myös hankintalain vastaisesta suorahankinnasta, joka on koskenut kansallisen kynnysarvon ylittävää rakennusurakkaa.

Kuntaliitto 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. Kuntaliitto pitää perusteltuna, 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 EU-kynnysarvon suuruista hankintasopimusta ei saisi tehdä, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Muutoksella sopimuksentekokiello ulotettaisiin koskemaan myös dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävää hankintaa.

Mietinnössä esitetty muutos on tekninen ja johtuu EU-sääntelyn ja kansallisen sääntelyn ristiriidasta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävissä hankinnoissa. Kuntaliitto toteaa kuitenkin nyt esitetyn pykälämuotoilun olevan edelleen epätarkka. Muotoilu vaikuttaa muun ohella rajaavan lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi liitteen E hankinnat sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat, joihin ei sovelleta EU-kynnysarvoa.

Valkeinen Tuija

Suomen Kuntaliitto ry - Juha Myllymäki, Eeva-Riitta Högnäs