

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20 päivänä helmikuuta 2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Työryhmä päätti työnsä 30.11.2024 ja luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle tammikuussa 2025.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut. Työryhmän toimesta on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.

Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen lisäksi mietinnössä esitetään tehtäväksi hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin sekä rikosrekisterilakiin eräitä säädöshuoltoon liittyviä muita muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausuntoa pyydetään koko mietinnöstä.

Lausuntopalaute on muun ohella myös tärkeä osa varsinaisen hallituksen esityksen valmisteluun kuuluvaa vaikutusarviointia. Lausuntoa pyydetään erityisesti hankintojen valmistelusta ja sidosyksiköiden käytön rajoituksesta sekä niitä koskevien muutosehdotusten vaikutuksista.

Mietinnön luvussa 4 käsitellään sen sisältämien ehdotusten vaikutuksia. Luvussa arvioidaan muun muassa vaikutuksia yrityksiin, viranomaisiin, hallinnolliseen taakkaan sekä ympäristöön ja yhteiskuntaan. Muutosten vaikutusarviointityö on vielä meneillään, ja lausunnoista saatava palaute on tärkeä osa vaikutusten arviointia.

Hankintayksiköitä edustavia lausunnonantajia pyydämme lausumaan erityisesti mietinnön lakiehdotusten vaikutuksista hankintayksiköiden hallinnolliseen taakkaan, palvelujen järjestämistapoihin sekä käytännön hankintatoimeen. Vastauksia pyydetään kaikilta vastaajaorganisaation toimialoilta, joissa tehdään hankintoja. Vastauksessa pyydetään yksilöimään, koskevatko vaikutukset tiettyjä toimialoja vai koko organisaation hankintakenttää.

Tarjoajia, ehdokkaita ja toimittajia edustavia lausunnonantajia pyydämme lausumaan erityisesti mietinnön lakiehdotusten vaikutuksista liiketoimintamahdollisuuksiin, julkisten hankintojen houkuttelevuuteen ja hallinnolliseen taakkaan, sekä markkinoiden toimintaan yleisesti.

Kansalaisjärjestöjä sekä muita kuin hankintayksiköitä ja tarjoajia edustavia lausunnonantajia pyydämme lausumaan erityisesti mietinnössä esitettyjen muutosten vaikutuksista julkisten hankintojen laatuun, sekä niiden ympäristö- ja yhteiskuntavaikutuksista.

Kaikkia lausunnonantajia pyydämme antamaan näkemyksenne mietinnön ehdotusten vaikutuksista sekä näkemyksenne mietinnön vaikutusarviointia koskevasta luvusta. Erityisesti, mitä vaikutuksia mietinnöstä puuttuu, ja onko esitettyjä vaikutuksia arvioitu mielestänne oikein.

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse. Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet.

Lausuntoja voivat antaa myös muut kuin jakelussa mainitut tahot. Kaikki lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan Lausuntopalvelussa ja Hankeikkunassa.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 11.3.2025 Lausuntopalvelu.fi:n kautta.

Valmistelijat

Lisätietoja asiassa antavat:

Johtava asiantuntija Riikka Hietanen (riikka.hietanen@gov.fi, +358 295 047 078)

Johtava asiantuntija Terhi Kauti (terhi.kauti@gov.fi . +358 295 047 254)

Linkit

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM014:00/2024>

Liitteet:

[Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.pdf](#)

[Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.pdf](#)

Jakelu:

2M-IT oy
Aalto yliopisto
Ahvenanmaan maakuntahallitus
Certia Oy
CSC
Elinkeinoelämän keskusliitto
Espoon kaupunki - Esbo stad
Etelä-Karjalan hyvinvointialue
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
Etelä-Savon hyvinvointialue
Feelia Oy
Fingrid Oy
Handata Oy
Hangon kaupunki - Hangö stad
Hansel oy
Helsingin kaupunki - Helsingfors stad
Hollolan kunta
Huoltovarmuuskeskus
Hyvil
Hyvinkään kaupunki
Hyvinvointiala Hali ry
Iisalmen kaupunki
Imatran kaupunki

Istekki Oy
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
Jakobstad - Pietarsaaren kaupunki
Joensuun kaupunki
Juukan kunta
Jyväskylän kaupunki
Jämsän kaupunki
Kainuun hyvinvointialue
Kajaanin kaupunki
Kanta-Hämeen hyvinvointialue
Kaustisen kunta
Kemijärven kaupunki
Kemin kaupunki
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
Keski-Savon jätehuolto liikelaitoskuntayhtymä
Keski-Suomen hyvinvointialue
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue
Keskuskauppakamari
Kierrätysteollisuus ry
Kiffel Pesula Oy
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Kittilän kunta
Korkein hallinto-oikeus
Kouvolan kaupunki
Kuhmon kaupunki
Kuntalaskenta oy
Kuntaliitto
Kuntien Tiera Oy
Kuopion kaupunki
Kustos Ry
Kymenlaakson hyvinvointialue
Kymenlaakson Jäte Oy
Lahden kaupunki
Lap IT
Lapin hyvinvointialue
Lappeenrannan kaupunki
Lemin kunta
Liikenne- ja viestintäministeriö
Lounais- Suomen Jätehuolto Oy
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
Lääkäripalveluyritykset ry
Maa- ja metsätalousministeriö
Markkinaoikeus
MTK
Nousiaisten kunta
Nurmeksen kaupunki
Nykarleby stad - Uusikaarlepyyn kaupunki
Oikeusministeriö
Oikeusrekisterikeskus
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oriveden kaupunki

Oulun kaupunki
PAM
Pellon kunta
Perheyritysten liitto
Pieksämäen kaupunki
Pirkanmaan hyvinvointialue
Pirkanmaan Jätehuolto Oy
Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Savon hyvinvointialue
Poliisihallitus
Porin kaupunki
Puolustusministeriö
Puumalan kunta
Päijät-Hämeen hyvinvointialue
Raahen kaupunki
Rakennusteollisuus RT
Rautavaaran kunta
Riihimäen kaupunki
Rovaniemen kaupunki
SAK
Sakupe Oy
Salon kaupunki
Sarastia
Satakunnan hyvinvointialue
Savonlinnan kaupunki
Senaatti-kiinteistöt
Seure Henkilöstöpalvelut Oy
Sisäministeriö
Software Finland ry
SOL Palvelut Oy
Sosiaali- ja terveysministeriö
Suomen asianajajaliitto
Suomen Kiertovoima ry
Suomen Yrittäjät
Tampereen kaupunki
Teknologiateollisuus ry
Tuomi Logistiikka Oy
Turun kaupunki - Åbo stad
Ulkoministeriö
Valtiokonttori
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
Valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeriö
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
Vantaan kaupunki - Vanda stad
Varsinais-Suomen hyvinvointialue
Väylävirasto
Ympäristöministeriö
Ähtärin kaupunki

Juvan kunnan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Esityksen yleiset tavoitteet ovat kannatettavia. Esityksellä ei kuitenkaan tulla saavuttamaan sen tavoitteita. Sen sijaan aiheutetaan merkittäviä markkinahäiriöitä ja kasvatetaan varsinkin pienten kuntien kustannuksia suoraan ja välillisesti transaktiokustannusten kautta.

Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukaisen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitys sidosyksikköjen käytön rajoituksen säätämisestä voimassa olevan hankintadirektiivin vähimmäistasoa tiukemmaksi rajoittaa kunnan itsehallintoa. Tälle rajoitukselle ei ole esityksessä annettu perustuslain edellyttämiä perusteita.

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?

Markkinakartoitukseen esitetty muutos on kannatettava. Markkinavuoropuhelun lisääminen parantaa hankintojen laatua.

Hankintalain 75 § muutos johtaisi käytännössä velvoitteeseen hankinnan jakamisesta osiin. Tältä osin hankintavalta pitäisi säilyttää hankintayksilöillä.

125 § muutoksen takana on mielikuva siitä, että markkinoilla on rajaton tarjonta. Tämä on syrjäisillä seuduilla ja pienissä kunnissa kaukana totuudesta. Kunnan tai seutukunnan ainoa pitopalveluyrittäjä ei tee tarjoutua keskuskeittiön perustamisesta ja ruokapalveluista. Yhden tarjouksen tilanteessa todennäköisin lopputulos on, että saadaan toinen kalliimpi tarjous samalta toimijalta kuin ensimmäinen.

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Eivät ole.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitys vähimmäisomistuksesta on vahvasti kuntien itsehallintoa rajoittava. Käytännössä se johtaa massiivisiin markkinahäiriöihin ja lisäkustannuksiin, jotka kasaantuvat erityisesti pienille kunnille.

Lainsäätäjä on rajoittanut Suomessa in-house -yhtiöiden ulosmyyntiä selvästi EU-sääntelyä tiukemmin. Tämä on johtanut yksittäisiin keinotekoisiiin omistusrakenteisiin kuntien hankinnoissa. Nyt lainsäätäjä yrittää paikata virhettään toisella virheellä.

Hankintalain tavoitteiden kiertämiseen hyödyntämällä in-house -yhtiöitä on syytä puuttua KKV:n ja muiden viranomaisten toimilla. Tähän nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuudet.

Kuntien talous on niin tiukka, että mahdolliseen ylihinnoitteluun ja huonoon laatuun in-house -yhtiöiden toiminnassa on pakko puuttua myös omistajien toimesta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää kuntien konserniohjaukseen ja yhtiöiden hallitustyöskentelyyn kuntalain ja osakeyhtiölain hengessä.

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

Juvan kunta hankkii tekniikan, puhtaanapidon ja ruokahuollon palveluita osaomistamaltaan in-house -yhtiöltä Järvi-Saimaan Palvelut Oy. Kunnan omistusosuus on 44 %, joten ehdotettu muutos ei aiheuttaisi suoraan toimenpiteitä. Palveluyhtiössä on myös pienempiä, 10 % rajan alle jääviä omistajia, joiden omistusosuudet voidaan keskinäisillä kaupoilla järjestellä uuden sääntelyn mukaisiksi.

Jätehuolto on järjestetty Keski-Savon jätehuollon liikelaitoskuntayhtymässä, johon esitetyt muutokset eivät vaikuttaisi.

Kunta on osakkaana hankinta-alan yhtiö Sansia Oy:ssä. Kunta on ulkoistanut yksittäisien hankintaprosessien hoitamisen sille.

Kunta on osakkaana Koha-Suomi kirjastoyhtiössä. Esitetty muutos tuhoaisi kuntien välisenä yhteistyönä rakennetun hyvin toimivan kirjastojärjestelmän yhteiset palvelut vain yhteistyön juridisen muodon perusteella. Tämä ei ole oikein eikä kohtuullista.

Kunta on osakkaana Kuntien Tiera Oy:ssä. Tällä hetkellä kunta on mukana vain yhtiön järjestämässä yhteishankinnassa, joka on arvoltaan merkittävä. Omistusosuuden rajoittaminen esitetyllä tavalla tekisi mahdottomaksi osallistua tulevaisuudessa kunta-alan ICT-ratkaisujen kehittämiseen. Tämä olisi kuntien digitalisaatiokehityksen näkökulmasta erityisen valitettavaa.

Kunta-alan sovellusmarkkinoita hallitsee muutama iso toimija. Niiden monet kunta-alalle tarjoavat sovellukset ovat elinkaarensa loppupäässä. Niitä ei enää aktiivisesti kehitetä, vaan käytetään vain kassavirran maksimoimiseen. Niillä sovellusaloilla, missä ohjelmistoja vielä kehitetään, syntyy vahvaa polkuriippuvuutta, jossa tietyn järjestelmän valinneet kunnat joutuvat riippuvaisiksi toimittajistaan eikä toisin päin.

- Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Tehdään osakkaiden välisiä kauppoja. Valtakunnallisesti toimivien in-house -yhtiöiden kanssa tämä olisi mahdotonta. Kuntien Tierassa isot, äänivaltaiset omistajat eivät ole olleet halukkaita luopumaan omistuksen tuomasta määräysvallasta, joka jättää pienet kuntaomistajat tyhjän päälle.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Emme tunnista mitään suoria taloudellisia hyötyjä. Markkinoilla muutoksesta seuraisi konsolidaatiokehityksen kiihtyminen, joka ei ainakaan edistä pk-yritysten asemaa. Pienten kuntien osalta se aiheuttaisi hankintojen transaktiokustannusten kasvua ja lisääntyvää alueellista epätasa-arvoa. Kuntien elinvoimakehitys on muutenkin eriytyvää ja kiihtyvää maan eri osissa esimerkiksi MDI-tutkimustoimiston selvityksen mukaan. Lainsäätäjän ei pitäisi tätä kehitystä omilla toimillaan kiihdyttää.

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

Ehdotetut siirtymäajat ovat markkinavaikutuksiin nähden täysin riittämättömiä.

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Se aiheuttaisi hallinnollisen kaaoksen, ja valtakunnallisesti todennäköisesti tuomioistuimien ruuhkautumisen sopimusriitojen vuoksi. Juvan kunnan osalta se aiheuttaisi osakkeiden välisiä osakekauppoja, jotka eivät sinällään ole iso asia.

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

Yhdymme Kuntaliiton lausunnossaan esittämään:

”Esitettävässä omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioivat erityispiirteet. Vaikka luonnoksessa on muutoin pidättäydytty täysin hallitusohjelmakirjauksessa, luonnos ei huomioi hallitusohjelmakirjauksen mukaista yleisen edun vaatimusta.”

Poikkeus voitaisiin myöntää Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuille alueille, joissa välimatkat ovat pitkiä ja hankintayksiköiden koko on pieni. Hallituksen Itä-Suomi-ohjelma sisälsi hyvin vähän konkreettisia uusia toimenpiteitä. Tällainen alueellinen poikkeus olisi pieni osoitus tahdosta toteuttaa ohjelman tavoitteita.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Poikkeusoloissa ja markkinahäiriöissä julkisen sektorin rooli korostuu. Juvan kunnan jatkuvuudenhallinnassa omalla tekniikan palveluyhtiöllä on keskeinen rooli, ja siihen on onnistuttu keräämään asiantuntemusta kriittisen infran kuten vesihuollon toiminnasta.

Varsinkin ICT -infran osalta ehdotuksella on negatiivisia vaikutuksia huoltovarmuuteen.

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?

Kaikki hallinnollista taakkaa pienentävät muutokset ovat kannatettavia.

Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

Esitetyt muutokset eivät ole tarkoituksenmukaisia, koska ne rajoittavat hankintayksikön hankintavaltaa.

Muut huomiot

-