

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kilpailu ja kuluttajat • 2025:10

Hankintalain uudistamista käsittävän työryhmän mietintö



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:10

Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö

Jan Hjelt, Riikka Hietanen, Terhi Kauti, Niina Ruuskanen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö
CC BY 4.0

ISBN pdf: 978-952-327-841-7
ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:10		Teema	Kilpailu ja kuluttajat
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t Yhteisötekijä Kieli	Jan Hjelt, Riikka Hietanen, Terhi Kauti, Niina Ruuskanen Hankintalain muuttamista koskeva työryhmä suomi	Sivumäärä	193
Tiivistelmä Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20. helmikuuta 2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Työryhmän toimikausi oli 1.3.–30.11.2024. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus huomioida pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Esitykseen sisältyvien muutos ehdotusten tavoitteena olisi lisätä julkisten hankintojen ja julkisen sektorin tehokkuutta, kustannussäästöjä ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuihin. Lisäksi muutosten tarkoituksen on vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä.			
Asiasanat	kilpailu ja kuluttajat, kilpailu, kuluttajat, julkiset hankinnat, hallitusohjelmat, hankinta, hankintamenettely		
ISBN PDF Asianumero	978-952-327-841-7 VN/4099/2024	ISSN PDF Hankenumero	1797-3562 TEM014:00/2024
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-841-7		

Betänkande av arbetsgruppen för revidering av upphandlingslagen

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2025:10		Tema	Konkurrens och konsumenter
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Jan Hjelt, Riikka Hietanen, Terhi Kauti, Niina Ruuskanen		
Utarbetad av	Arbetsgrupp för ändring av upphandlingslagen		
Språk	finska	Sidantal	193
Referat			
Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 20 februari 2024 en arbetsgrupp för att bereda ändringar i upphandlingslagstiftningen i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. Arbetsgruppens mandatperiod var 1 mars–30 november 2024. Syftet med de ändringar som föreslås i upphandlingslagen och försörjningslagen är att beakta målen i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. Syftet med de förslag till ändring som ingår i propositionen är att öka den offentliga upphandlingens och den offentliga sektorns effektivitet, kostnadsbesparingar och små och medelstora företags möjligheter att delta i anbudsförfaranden. Syftet med ändringarna är dessutom att stärka den regionala livskraften och verksamhetsförutsättningarna för företagande.			
Nyckelord	konkurrens och konsumenter, konkurrens, konsumenter, offentlig upphandling, regeringsprogrammen, upphandling, upphandlingsförfarande		
ISBN PDF	978-952-327-841-7	ISSN PDF	1797-3562
Ärendenummer	VN/4099/2024	Projektnummer	TEM014:00/2024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-841-7		

Report of the Working Group on the Reform of the Act on Public Contracts

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2025:10	Subject	Competition and consumers
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	

Author(s)	Jan Hjelt, Riikka Hietanen, Terhi Kauti, Niina Ruuskanen		
Group author	Working Group on the Amendment of the Procurement Act		
Language	Finnish	Pages	193

Abstract

On 20 February 2024, the Ministry of Economic Affairs and Employment appointed a working group to prepare amendments to procurement legislation in accordance with the Government Programme of Prime Minister Petteri Orpo's Government. The term of the working group was from 1 March to 30 November 2024.

The purpose of the proposed amendments to the Act on Public Contracts and the Act on Public Contracts in Special Sectors is to take into account the objectives of the Government Programme of Prime Minister Petteri Orpo relating to the Act on Public Contracts. The aim of the amendments included in the proposal is to increase the efficiency of public procurement and the public sector, achieve cost savings, and enhance SMEs' opportunities to participate in competitive tendering. In addition, the purpose of the changes is to strengthen regional vitality and the operating conditions for entrepreneurship.

Keywords	competition and consumers, competition, consumers, public procurement, Government programmes, procurements, procurement procedure
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-327-841-7	ISSN PDF	1797-3562
Reference number	VN/4099/2024	Project number	TEM014:00/2024

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-841-7
--------------------	---

Sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriölle	9
Esityksen pääasiallinen sisältö	14
1 Asian tausta ja valmistelu	16
1.1 Tausta.....	16
1.2 Valmistelu.....	18
2 Nykytila ja sen arviointi	21
2.1 Yleistä.....	21
2.2 Hankinta-Suomi -toimenpideohjelma	22
2.3 Kilpailun vähäisyys julkisissa hankinnoissa	23
2.3.1 Hankinnan valmistelu	25
2.3.2 Hankintojen kilpailuttamisen suunnittelu ja jakaminen osiin	27
2.4 Sidosyksiköitä koskeva sääntely.....	29
2.4.1 Sidosyksikön omistus ja käyttö.....	31
2.4.2 Jätealan sidosyksiköiden omistus.....	34
2.4.3 Sidosyksikön käyttö osana vastuukuntamallia.....	34
2.4.4 Elintarvikehankinnat	36
2.5 Huoltovarmuus ja turvallisuus hankinnoissa.....	37
2.5.1 Tietoturvallisuus	39
2.5.2 Kansallinen huoltovarmuussäädäntö	41
2.5.3 Elintarvikehuolto osana huoltovarmuutta.....	42
2.5.4 Huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteuttaminen julkisissa hankinnoissa	43
2.6 Hankintojen vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta	45
2.6.1 Pakolliset poissulkemisperusteet	45
2.6.2 Rikostietorekisteriotteet.....	45
2.6.3 Alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtaminen	50
2.7 Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa koskevat ehdot	50
2.7.1 Yleistä	50
2.7.2 Hankintalain säännökset sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta.....	52
2.7.3 Arvio hankintalain 12 luvun sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta sääntelystä.....	54
2.8 Hankintojen ilmoittaminen.....	55
2.8.1 Kaksikielisyys hankinnoissa	55
2.8.2 Jälki-ilmoittaminen suora hankinnoista ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista...	56
2.9 Muutoksenhaku ja oikeussuoja.....	58
2.9.1 Hankintojen valvonta.....	58
2.9.2 Hankintavalituslautakunta	59
2.10 Muut menettelyyn liittyvät seikat.....	62

3	Tavoitteet	64
4	Ehdotukset ja niiden vaikutukset	66
4.1	Keskeiset ehdotukset	66
4.1.1	Hankintojen valmistelu	66
4.1.1.1	Markkinakartoitus	66
4.1.1.2	Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa	67
4.1.1.3	Hankintamallin soveltuvuuden arviointi	67
4.1.1.4	Hankintojen jakaminen osiin	68
4.1.2	Sidosyksiköiden omistuksen rajaaminen	69
4.1.3	Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankinnat	71
4.1.4	Sosiaali- ja terveystaloudelliset hankinnat	74
4.1.5	Hankintojen avoimuus, vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta	75
4.1.6	Hankintojen valvonta	76
4.2	Pääasialliset vaikutukset	77
4.2.1	Taloudelliset vaikutukset	77
4.2.1.1	Ehdotuksen vaikutukset toimialoittain	81
4.2.1.2	Vaikutukset jätetoimialalla	83
4.2.1.3	Elintarvikehankintojen vastuullisuusvaatimuksista aiheutuvat vaikutukset	84
4.2.1.4	Muut taloudelliset vaikutukset	85
4.2.2	Viranomaisvaikutukset	86
4.2.2.1	Vaikutukset jätetoimialaan	88
4.2.2.2	Muut viranomaisvaikutukset	88
4.2.3	Ympäristövaikutukset	89
4.2.4	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	90
4.2.5	Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	90
4.2.6	Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen	91
4.2.7	Vaikutukset kotitalouksille	91
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	92
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	92
5.1.1	Kustannustehokkuuden saavuttaminen ja sidosyksiköiden käytön rajoittaminen muilla keinoilla	92
5.1.2	Poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistussuosuuksille	93
5.1.3	Pakollisten poissulkemisperusteiden tarkistamista koskevan menettelyn sujuvoittaminen	94
5.1.4	Muut ohjauskeinot	94
5.1.4.1	Muut ohjauskeinot elintarviketurvallisuuden ja huoltovarmuuden edistämiseksi	95
5.2	Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	97
5.2.1	Hankintojen jakaminen	97
5.2.2	Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa	97
5.2.2.1	Suurten hankintojen hankintamallin arviointi ja ohjaus	97
5.2.2.2	Sidosyksiköiden vähimmäisomistussuosuuksien ja käytön rajoittaminen	98
5.2.2.3	Turvallisuus, huoltovarmuus ja varautuminen hankinnoissa	99
5.2.2.4	Rikostietojärjestelmät	100

6	Lausuntopalaute	101
7	Säännöskohtaiset perustelut	102
7.1	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.....	102
7.2	Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.....	122
7.3	Rikosrekisterilaki	124
8	Voimaantulo	125
9	Suhde muihin esityksiin	126
9.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	126
9.2	Suhde talousarvioesitykseen	126
10	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	127
10.1	Kuntakonserni ja määräysvallan käyttö	128
10.2	Hyvinvointialueiden itsehallinto	129
10.3	Sidosyksiköiden rooli osana kuntien ja hyvinvointialueiden organisoitumista.....	130
10.4	Sopimusten irtisanominen siirtymäajan päättymisen jälkeen.....	131
	Lakiehdotukset	133
	Liite: Rinnakkaistekstit	147
	Lausumat ja eriävät mielipiteet	173
	Maa- ja metsätalousministeriö lausuma hankintalakityöryhmän raporttiin	173
	Suomen Yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliiton täydentävä lausuma hankintalakityöryhmän mietintöön	175
	Valtiovarainministeriön eriävä mielipide.....	177
	Ympäristöministeriön eriävä mielipide	179
	Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävä mielipide.....	184
	Suomen Kuntaliitto Ry:n eriävä mielipide	188
	Hyvil Oy eriävä mielipide	191

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20 päivänä helmikuuta 2024 työryhmän valmiste-
lemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen
hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Työryhmä asetettiin
ajalle 1.3.2024–30.11.2024.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on lisätä tehok-
kuutta julkisissa hankinnoissa sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen
sektorin tarjouskilpailuihin. Erityistä huomiota hallitusohjelmassa on kiinnitetty
sidosyksiköitä koskevaan sääntelyyn.

Hallitusohjelman mukaan hankintalakia uudistetaan mm. siten, että hankintalakiin
asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa
on vain yksi tarjoaja. Tästä voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä. Kilpai-
lutuksen kokonaistaloudellisuudesta tulee varmistua. Lisäksi muutetaan hankinta-
lakia niin, että EU-kynnysarvon ylittävä hankinta voidaan olla jakamatta osiin vain
erityisistä syistä ja mahdollistetaan ratkaisusta valittaminen. Oikeusturvakeinojen
osalta todetaan, että selvitetään mahdollisuutta luoda esimerkiksi hankintavalitus-
lautakuntaan perustuva järjestelmä nopeutetusta muutoksenhausta julkisissa
hankinnoissa. Lisäksi todetaan, että suorahankinnan ja pakollisen sopimusmuutos-
ilmoituksen ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan.

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittämisestä todetaan hallitusohjelmassa mm.,
että hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elin-
voimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuot-
taa in house-yksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina,
kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Rajoitetaan hankintayksiköi-
den mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla. Hallitusohjelman
mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähim-
mäisomistusprosentti (10 %). Lisäksi todetaan, että yhtenäistetään sidosyksiköiden
ulosmyyntirajat enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon in house -yhtiöi-
den liikevaihdosta.

Lisäksi hallitusohjelmassa on muita hankintoihin liittyviä kirjauksia, joita mahdollisesti toteutetaan muiden lakihankkeiden yhteydessä. Hallitusohjelman mukaan julkisten hankintojen tehokkuutta edistetään hankintalain ohella uudistamalla muuta julkisen vallan markkinatoimintaa koskevaa sääntelyä. Lisäksi hallitus uudistaa kuntalakia ja hyvinvointialuelakia huomioimaan paremmin taloudellinen vastuullisuus ja kuntien yritystoiminnan markkinavaikutukset.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus muutoksista lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) siten, että niissä huomioidaan hallitusohjelman tavoitteet ja kirjaukset. Työryhmän tuli arvioida ja valmistella keskeiset ehdotukset hankintalain ja erityisalojen hankintalain muuttamiseksi sekä tarvittaessa ehdotuksensa myös julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) muuttamiseksi.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmä käsitteli myös muita eri hankintalakien muutostarpeita niiden liittyessä ollessa tarpeellisia säädöshuoltoon liittyviä toimia.

Valmistelusta vastaavan työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin osastopäällikkö Jan Hjelt työ- ja elinkeinoministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniksi nimettiin finanssineuvos Tarja Sinivuori-Boldt ja hänen varajäsenekseen erityisasiantuntija Atro Andersson valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jukka Ränkimies ja hänen varajäsenekseen erityisasiantuntija Auli Väänänen maa- ja metsätalousministeriöstä, erityisasiantuntija Jussi Lind sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallussiihteri Johanna Routio ja hänen varajäsenekseen erityisasiantuntija Salla Koivusalo ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tommi Nordberg ja hänen varajäsenekseen erityisasiantuntija Laura Sinisalo puolustusministeriöstä, erityisasiantuntija Varpu Blom oikeusministeriöstä, tutkimusohjaaja Jan Jääskeläinen ja hänen varajäsenekseen johtaja Arttu Juuti Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, johtava juristi Eeva-Riitta Högnäs ja hänen varajäsenekseen lakiasian johtaja Juha Myllymäki Suomen Kuntaliitto ry:stä, juristi Annika Korpela ja hänen varajäsenekseen johtava juristi Sami Uotinen Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:stä, johtava asiantuntija Annaliisa Oksanen ja hänen varajäsenekseen asiantuntija Johanna Linna Elinkeinoelämän keskusliitosta sekä elinkeinopolitiikan asiantuntija Hannes Torppa ja hänen varajäsenekseen päällikkö Tiina Toivonen Suomen Yrittäjät ry:stä.

Pysyviksi asiantuntijoiksi ja varajäseniksi kutsuttiin hallitusneuvos Elise Pekkala työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Mervi Kuittinen ja hänen varajäsenekseen hallitusneuvos Ville Koponen valtionvarainministeriöstä sekä lakiasiaintojohtaja Eija Kontuniemi ja hänen varajäsenekseen johtava juristi Jukka-Pekka Salmela Hansel Oy:stä.

Valmistelusta vastaavan työryhmän sihteeristöksi määrättiin johtava asiantuntija Riikka Hietanen työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä juristi Matias Nikkari Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä. Sihteeristöä täydennettiin 1.9. 2024 lukien: johtava asiantuntija Terhi Kauti työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä erityisasiantuntija Niina Ruuskanen Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä.

Työryhmä asetti kaksi jaostoa käsittelemään valmistelun kohteena olevia erityiskysymyksiä. Huoltovarmuutta ja elintarvikkeita koskevaan jaostoon kutsuttiin puheenjohtajaksi hallitusneuvos Eeva Vahtera työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tommi Nordberg ja erityisasiantuntija Laura Sinisalo puolustusministeriöstä, erityisasiantuntija Auli Väänänen maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Ulla Kumpulainen sisäministeriöstä, kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen ja johtava asiantuntija Timo Nyssönen työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Hanna Heinonen ja sopimuslakimies Sanna-Mari Parviainen poliisihallituksesta, hallintojohtaja Rain Mutka Huoltovarmuuskeskuksesta, hankintojohtaja Antti Laakso Aalto-yliopistosta sekä johtava juristi Jukka Hämäläinen Hansel Oystä. Jaoston sihteerinä toimivat hallitusneuvos Elise Pekkala ja johtava asiantuntija Riikka Hietanen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Hankintalain oikeussuojaa ja muutoksenhakua koskevaan jaostoon kutsuttiin erityisasiantuntija Piritta Koivukoski-Kouhia ja erityisasiantuntija Varpu Blom oikeusministeriöstä, markkinaoikeustuomari Markus Ukkola markkinaoikeudesta, tutkimuspäällikkö Elisa Haatainen ja johtaja Arttu Juuti Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Jaoston sihteerinä toimi johtava asiantuntija Riikka Hietanen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Valmisteluvaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteutti työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta työryhmän käyttöön selvityksen sidosyksiköille asetettavan 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksiköiden omistajiin, sidosyksiköihin sekä sidosyksiköiden kanssa samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin.

Valmistelun aikana järjestettiin kolme sidosyksikkösääntelyä käsittelevää keskustelutilaisuutta. Näissä tilaisuuksissa työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita: Vantaan kaupunki konserniohjauksen päällikkö Riikka Kiljander-Kiiskinen, LapIT Oy

toimitusjohtaja Klaus Kianen, Kuntalaskenta Oy myyntipäällikkö Juha Nupponen, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori hankintajohtaja Tuomo Kouhia, Tuomi Logistiikka Oy toimitusjohtaja Vesa Haapamäki ja lakiasianjohtaja Kirsikka Kivimäki, Tampereen kaupunki lakiasianjohtaja Laura Klami, Tiera Oy toimitusjohtaja Jyrki Halttunen ja lakimies Sami Rautiainen, Helsingin kaupunki kaupunginasiamies Jonna Törnroos, Teknologiateollisuus ry johtaja Ville Peltola, Kustos ry hallituksen puheenjohtaja Salli Kortelainen ja toiminnanjohtaja Päivi Pitkänen, Handata Oy toimitusjohtaja Jorma Saariketo, SOL Palvelut Oy johtaja Timo Sairanen, Senaatti-kiinteistöt hankintajohtaja Esapekka Kuikka, Hyvinvointiala Hali ry johtaja Eveliina Vigelius, Rakennusteollisuus RT ry lakimies Risto Aunio, Väylävirasto oikeusyksikön päällikkö Katja Koskelainen, Kiffel Pesula Oy toimitusjohtaja Jenni Parpala, Feelia Oy toimitusjohtaja Jukka Ojala, Lääkäripalveluyritykset ry toiminnanjohtaja Ismo Partanen, Varsinais-Suomen hyvinvointialue kumppanuusjohtaja Katariina Huikko, Huoltovarmuuskeskus juristi Katrin Puolakainen, Software Finland ry toimitusjohtaja Rasmus Roiha, Jyväskylän yliopisto tutkija Reetta Ghezzi, Istekki Oy toimitusjohtaja Lasse Koskivuori, valtioneuvoston kanslia hallitusneuvos Ilpo Nuutinen ja neuvotteleva virkamies Sinikka Mustakari, opetus- ja kulttuuriministeriö opetusneuvos Soili Vasikainen ja lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi.

Työryhmä kuuli lisäksi seuraavia jätetoimialan asiantuntijoita: Suomen Kuntaliitto ry erityisasiantuntija Tuulia Innala, Keski-Savon jätehuolto liikelaitoskuntayhtymä toimitusjohtaja Janne Kuronen, Suomen Kiertovoima ry toimitusjohtaja Jutta Laine-Ylijoki, Kymenlaakson Jäte Oy toimitusjohtaja Kati Manskinen, Pirkanmaan Jätehuolto Oy toimitusjohtaja Pasi Muurinen, Kierrätysteollisuus ry toimitusjohtaja Mia Nores, Ympäristöministeriö ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto erityisasiantuntija Heidi Ruuhonen.

Lisäksi työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita: työ- ja elinkeinoministeriö hallitusneuvos Vahtera Eeva ja johtava asiantuntija Timo Nyyssönen, valtionvarainministeriö erityisasiantuntija Olli-Juhani Piri.

Työryhmä on pitänyt 16 kokousta. Mietintöön on jätetty seuraavat lausumat. Saatuaan tehtävän suoritettua työryhmä luovuttaa kunnioittavasti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle.

Helsingissä 8.1.2025

Jan Hjelt

Olli Hyvärinen

Tarja Sinivuori-Boldt

Jukka Ränkimies

Jussi Lind

Johanna Routio

Tommi Nordberg

Varpu Blom

Jan Jääskeläinen

Eeva-Riitta Högnäs

Annika Korpela

Annaliisa Oksanen

Hannes Torppa

Riikka Hietanen

Terhi Kauti

Niina Ruuskanen

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua hankintalakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, sekä rikosrekisterilakia.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavilla muutoksilla huomioitaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla lisättäisiin tehokuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla edistettäisiin hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua. Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella niin ikään parannettaisiin julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistettaisiin alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuuskäytäntöjen huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi. Tämän vuoksi muutettaisiin myös rikosrekisterilakia. Lisäksi selkeytettäisiin hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamiseksi silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Perustelut

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä keskipitkällä aikavälillä.

Veronmaksajien rahoilla tehdään hankintoja noin 38 miljardin euron edestä vuosittain¹. Tällä hetkellä jopa 60 prosenttiin julkisten hankintojen kilpailutuksista osallistuu enintään kaksi tarjoajaa, mikä kertoo julkisten hankintojen kilpailun vähäisyydestä. Hallitusohjelman mukaisesti hankintalakia tulee kehittää siten, että lisätään yritysten toimintaedellytyksiä osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Kilpailutusten onnistuminen takaa sen, että kansalaiset saavat laadukasta palvelua ja veronmaksajat käytetyille rahoille vastinetta. Onnistuneet hankinnat myös parantavat yritysten toimintaympäristöä. Käytännön toimet kilpailun lisäämiseksi edellyttävät hankintayksikötasolla tapahtuvaa osaamisen lisäämistä sekä velvollisuutta pyrkiä onnistuneisiin kilpailutuksiin.

Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä julkisen palvelutuotannon osalta turvatakseen laadukkaat palvelut. Merkittävä osa julkisesti rahoitetuista palveluista tuotetaan ostamalla palvelu yksityisiltä yrityksiltä.

Tavoitteen edistämiseksi hankintalakia tulee kehittää siten, että veloitetaan hankintayksiköitä huomioimaan entistä paremmin markkinoiden kilpailuolosuhteet, kun arvioidaan edellytyksiä hankinnan kohteen järjestämisessä. Hallitusohjelmassa rajoitetaan erityisesti sidosyksiköiden käyttöä hankintojen toteuttamisessa sekä ohjataan yhteishankintayksiköitä siten, että ne huomioivat kilpailuolosuhteet kilpailu toteuttaessaan.

1 <https://vm.fi/-/suomen-julkisten-hankintojen-euomaarisessa-arviossa-suuri-laskennallinen-pudotus>.

Hallitusohjelman tavoitteena on lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Hallitusohjelman mukaan hankintalakia uudistetaan muun muassa siten, että hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja. Tästä voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä. Kilpailutuksen kokonaistaloudellisesta edullisuudesta tulee varmistua.

Lisäksi hallitusohjelman mukaan hankintalakia tulee muuttaa niin, että EU-kynnysarvon ylittävä hankinta voidaan olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä ja mahdollistetaan ratkaisusta valittaminen.

Oikeusturvakeinojen osalta hallitusohjelmassa todetaan, että selvitetään mahdollisuutta luoda esimerkiksi hankintavalituslautakuntaan perustuva järjestelmä nopeutetusta muutoksenhausta julkisissa hankinnoissa. Lisäksi todetaan, että suora hankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan.

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittämisestä todetaan muun muassa, että hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Lisäksi rajoitetaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla. Hallitusohjelman mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia), ja todetaan, että yhteinäistetään sidosyksiköiden ulosmyyntirajat enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon in house-yhtiöiden liikevaihdosta.

Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntöä tiukennetaan siten, että sidosyksikkö hankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkisen intressi. Lainsäädäntö tulee lisäksi kirjottaa tavalla, joka mahdollistaa jatkosakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.

Hallitusohjelman hankintalakia koskevien kirjausten ohella työssä tulee huomioida myös muuta lainsäädäntöä tai toimintamalleja koskevat kirjaukset, joilla on liittymä esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden kustannustehokkuuteen ja palveluiden järjestämiseen sekä hallitusohjelman jätehuolto- ja elintarvikemarkkinoita koskeviin kirjauksiin.

Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratia minimoiden.

1.2 Valmistelu

Pääministeri Orpon hallitusohjelman hankintalakiin liittyvien kirjausten perusteella toteutettiin selvitys sidosyksiköille asetettavan 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksiköiden omistajiin, sidosyksiköihin sekä sidosyksiköiden kanssa samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Selvityksen toteutti Kilpailu- ja kuluttajavirasto työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta.² Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksesta sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, (jäljempänä Tutkimusraportti 9/2024).³

Suomen Kuntaliiton Julkisten hankintojen neuvontayksikkö toteutti vuonna 2021 selvityksen hankintalainsäädännön kaksikielisten julkisten hankintojen toteuttamista estävistä taikka hankaloittavista kohdista. Selvitys sisälsi suosituksia hankintalainsäädännön kehittämiseksi.⁴

Valtionvarainministeriö teetätti selvityksen hankinta-asioiden pitkistä käsittelyajoista. Selvityshenkilö Halilan raportissa arvioitiin syitä valitusten pitkiin käsittelyaikoihin sekä esitettiin ehdotuksia käsittelyaikojen lyhentämiseksi (Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen, Selvityshenkilön raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:47).⁵

Valtionvarainministeriö teetätti ulkopuolisen asiantuntijaselvityksen julkisten hankintojen säästökeinoista (Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista, Pyykkönen ym. 2023). Selvityksessä luetellaan eri keinoja tarjousten määrän ja laadun

2 Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksesta sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, (jäljempänä Tutkimusraportti 9/2024).

3 <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkomarkkina-versio-9-2024.pdf>.

4 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2100-kaksikielisten-hankintojen-ongelmakohdat-ja-edistamiskeinot>.

5 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8>

parantamiseksi ja sitä kautta säästöjen aikaansaamiseksi. Näitä keinoja ovat markkinavuoropuhelu, tarjouskilpailun uusiminen, jos saadaan vain yksi tarjous, sekä tuotantotavan analyysi ja hankintojen jakaminen osiin.⁶

Kilpailu- ja kuluttajavirasto laati selvityksen kilpailusta julkisissa hankinnoissa (9/2023). Selvityksessä kuvataan eri hankinnoissa ja toimialoilla nykyisin saatavia tarjousten määriä ja arvioidaan tilanteita, joissa saadaan vain yksi tai ei yhtään tarjousta. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kilpailu julkisissa hankinnoissa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2023, jäljempänä Tutkimusraportti 9/2023).⁷

Selvityksen valmistumisen jälkeen keskustelua ja vaikutusarviointityötä on jatkettu lainvalmistelutyöryhmässä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä.

Valtionvarainministeriö laati arviomuistion hallitusohjelman hankinta- ja ostotietoja koskevien tavoitteiden toteuttamisesta (11/2024).⁸ Arviomuistiossa tunnistettiin julkisiin hankintoihin ja ostoihin liittyvä merkittävä vaikuttavuuspotentialiaali niin yritysten, julkisen sektorin kuin tutkijoiden näkökulmista sekä määriteltiin minkälainen hallitusohjelmassa esitetyn kansallisen hankintatietovarannon tulisi olla.

Maa- ja metsätalousministeriö laati selvityksen sopimusrakenteista ja kustannusindekseistä elintarvikealan julkisissa hankinnoissa (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2024:6)⁹. Selvityksessä tarkasteltiin julkisten elintarvikehankintojen sopimusrakenteita, -käytäntöjä ja kilpailutusta sekä kartoitettiin sopimusehtoja hintojen muuttuessa sekä hinnan muutosten vaikutuksia julkisiin elintarvikehankintoihin.

Työryhmätyö

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20.2.2024 hankintalain uudistuksen valmistelu varten laajapohjaisen työryhmän, jonka toimikausi oli 1.3.–31.11.2024. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus muutoksista lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden

6 <https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf?t=1678084096339>.

7 <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-tutkimusraportteja-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf>

8 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-841-5>.

9 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-565-1>.

hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) siten, että niissä huomioidaan hallitusohjelman tavoitteet ja kirjaukset. Työryhmässä olivat edustettuna työ- ja elinkeinoministeriö, valtionvarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, puolustusministeriö, oikeusministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Kuntaliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry., Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Suomen Yrittäjät ry ja Hansel Oy.

Työryhmä kuuli lainvalmistelun yhteydessä kattavasti hankintayksiköitä, tarjoajien edustajia eri toimialoilta sekä muita sidosryhmiä. Työryhmällä oli lisäksi tiettyjä alatyöryhmiä erityiskysymysten valmistelua varten. Työryhmä kokoontui 16 kertaa.

Hankintalakityöryhmä valmisteli hallituksen esityksen muotoon laaditun mietinnön, ja se viimeisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä joulukuussa 2024.

Sidosryhmä- ja kuulemistilaisuudet

Valmistelun aikana on kuultu keskeisiä toimijoita 19.1.2024, 17.4.2024 ja 8.10.2024 pidetyissä sidosyksikkösääntelyä koskevissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa. Lisäksi 15.5.2024 järjestettiin hankintayksiköiden ja yritysten kuulemistilaisuus työryhmän kokouksen yhteydessä. Esitystä on jatkovalmisteltu työryhmässä. Esityksestä on järjestetty xx.1.2025-xx.3.2025 välisenä aikana avoin lausuntokierros Lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/lainsaadantohankkeet> tunnuksella TEM014:00/2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016, jäljempänä *erityisalojen hankintalaki*) tulivat voimaan 1.1.2017. Laeilla saatettiin voimaan 26.2.2014 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (jäljempänä *hankintadirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (jäljempänä *erityisalojen hankintadirektiivi*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (jäljempänä *käyttöoikeussopimusdirektiivi*). Hankintalainsäädännön oikeussuojaa koskevat säännökset perustuvat valvontadirektiiviin 665/1989/ETY ja erityisalojen valvontadirektiiviin 92/13/ETY.

Julkisilla hankinnoilla on sisämarkkinoilla suuri taloudellinen merkitys. Euroopan komission mukaan julkiset hankinnat muodostavat noin 15–20 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. Suomen julkisten hankintojen kokonaisvolyymi on vuositasolla arvioituna noin 38 miljardia euroa¹⁰. Suomessa julkaistiin vuonna 2023 noin 20 000 hankintailmoitusta. Julkisiin hankintoihin liittyy erilaisia tehostamis-, vaikutavuus-, sekä laatutavoitteita. Tämä tuo mahdollisuuksia julkisen talouden kestävyiden parantamiseen sekä yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen julkisten hankintojen kautta. Lisäksi hankintamenettelystä osapuolille syntyvillä kustannuksilla, hallinnollisella taakalla sekä menettelyyn kuluvalle ajalla on suuri merkitys julkisten varojen käytön tehostamisessa.

Hankintadirektiiveissä pyritään turvaamaan toimivat eurooppalaiset sisämarkkinat ja kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Julkisia hankintoja koskevat direktiivit eivät salli suurta liikkumavaraa kansallisessa täytäntöönpanossa. Keskeisimmät jäsenvaltioiden harkinnassa olevat määräykset koskevat direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintoja sekä määräyksiä,

10 <https://vm.fi/-/suomen-julkisten-hankintojen-euomaaraisessa-arviossa-suuri-laskennallinen-pudotus>

joiden osalta direktiivit nimenomaisesti jättävät harkintavaltaa jäsenvaltioille. Direktiivien sallimaa liikkumavaraa on esimerkiksi EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskeissa kilpailuttamismenettelyissä. Näissä tulee kuitenkin ottaa huomioon myös Euroopan unionin perussopimuksen (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto) jäljempänä *perussopimus*) vaatimukset.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin on tehty muutamia, pääosin teknisiä muutoksia niiden voimaantulon jälkeen. Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia muutettiin 1.7.2021 voimaan tulleilla laeilla (499/2021 ja 500/2021) tarkentamalla säännöksiä hankintojen vastuullisuudesta ja hankintayksiköiden tiedonsaanti-oikeuksista. Viimeisimpänä toteutettiin 1.6.2024 voimaan tulleet hankintalain ja erityisalojen hankintalain muutokset (164/2024 ja 500/2024), joissa tehtiin teknisiä muutoksia erityisalojen hankintalakiin ja tarkistettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan määräaika.

2.2 Hankinta-Suomi -toimenpideohjelma

Hankintalainsäädännön lisäksi julkisten hankintojen tavoitteiden vaikutusten saavuttamista ja kustannustehokasta toteuttamista voidaan edistää myös pehmeämmillä keinoilla. Hankintojen vaikuttavuuden edistäminen edellyttää yhteistyötä sekä ministeriöiden välillä että kunta- ja hyvinvointialuesektorin ja tarjoajien kanssa. Julkisten hankintojen tekemistä kehitetään Hankinta-Suomi-ohjelmassa. Se on valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n yhteinen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on edistää julkisen talouden kestävyyttä ja julkisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ohjelman toimikausi on 2024–2027, ja se on jatkoa aiemmalle, vuosina 2019–2023 käynnissä olleelle ohjelmalle.

Ohjelman aiemmalla toimikaudella laadittiin Kansallinen julkisten hankintojen strategia, jota toimeenpantiin laajassa organisaatorajat ylittävässä ja koko maan läpileikkaavassa yhteistyössä. Strategian toimeenpanoa jatketaan uudella ohjelmakaudella hallitusohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.

Hankinta-Suomi-ohjelman ensimmäisessä vaiheessa rakennettiin laaja hankintamattilaisten muutosverkosto ja tehtiin mittavia määriä toimenpiteitä, joilla edistettiin kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteita. Strategiassa kehittämisen kärkinä olivat hankintojen strateginen johtaminen sekä hankintataitojen ja hankintaosaamisen kehittäminen. Strategista johtamista tuki tiedolla johtaminen ja hankintojen vaikuttavuuden arviointi. Hankintojen potentiaalin

tunnistamisen lisäksi ensimmäisellä ohjelmakaudella tunnistettiin elinvoimaisten markkinoiden merkitys toimivien ja laadukkaiden tuotteiden ja palvelujen hankinnassa. Kilpailutukset onnistuvat ja tarjouksia saadaan riittävä määrä vain silloin, kun yritykset kokevat julkiset hankinnat houkutteleviksi. Ensimmäisellä ohjelmakaudella toteutettiin myös toimenpiteitä, joilla edistettiin innovaatioiden syntymistä julkisissa hankinnoissa sekä kannustettiin hankintojen tekimistä kokeilevasti ja kehitysmuotoisesti. Tämä osaltaan myös edisti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä julkisissa hankinnoissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu julkisten hankintojen strategia sitoutti toimijat yhteisiin tavoitteisiin, konkreettisiin kehittämistoimiin ja laajaan yhteistyöhön. Ministeriöt sitoutuivat toteuttamaan strategian tavoitteet omassa ja hallinnon-alansa toiminnassa.

Uudella ohjelmakaudella tavoitteena on vakiinnuttaa tuloksellinen julkisten hankintojen kehittämistyö ja tehdä uudistuksia, joilla edistetään julkisten hankintojen kustannustehokkuutta, innovatiivisuutta, vaikuttavuutta, laatua ja tuottavuuden kasvua hallitusohjelman ja kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteiden mukaisesti. Kehitystyössä keskitytään kilpailutuksissa saatavien tarjousten määrän kasvattamiseen, hankintatiedon parempaan hyödyntämiseen, hankintaosaamisen kehittämiseen, hyvien käytäntöjen kehittämiseen ja hankintojen kustannustehokkuuden vahvistamiseen.

Lisäksi hankkeessa kehitetään käytännön malleja ja työkaluja, joiden avulla voidaan selvittää markkinoiden tarjontaa ja kustannustehokkaita hankintamalleja. Erilaisia työkaluja kehitetään sekä hankintayksiköiden että yritysten käyttöön. Jatkossa on tärkeää lisätä yritysten ja järjestöjen kiinnostusta julkisten hankintojen tarjoamia liiketoimintamahdollisuuksia kohtaan.

2.3 Kilpailun vähäisyys julkisissa hankinnoissa

Käytännön hankintatoimessa on käynyt ilmi merkittävä kilpailun puute. Kilpailutusten onnistuminen takaa sen, että kansalaiset saavat laadukasta palvelua ja veronmaksajat käytetyille rahoille vastinetta.

Onnistuneet hankinnat parantavat myös yritysten toimintaympäristöä. Käytännön toimet kilpailun lisäämiseksi edellyttävät hallitusohjelman mukaan hankintayksiköiden osaamisen lisäämistä sekä velvollisuutta pyrkiä onnistuneisiin kilpailutuksiin.

Jääskeläisen ja Tukiaisen vuonna 2019 tekemän selvityksen mukaan vuosina 2010–2017 Suomessa toteutetuissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa tarjoajien lukumäärän mediaani oli vain kaksi. Kilpailusta oli puutetta kaikilla toimialoilla ja kaikkien hankintayksiköiden hankinnoissa. Kilpailun puute on yhteydessä korkeampiin hankintahintoihin. Selvityksen mukaan kilpailun puute näyttäisi johtuvan siitä, että potentiaalisia tarjoajia ei ole riittävästi sekä siitä, että suuri osa potentiaalisista tarjoajista ei jätä tarjousta. Selvityksen mukaan Tšekissä toteutettiin uudistus, jossa oli velvoite uusien avoimen menettelyn kilpailutus, jos tarjouksia saatiin alle kaksi.¹¹ Tällaisia tarjouskilpailuja oli noin 40 prosenttia. Uudistuksella saavutettiin noin 10 prosentin hintojen alennus. Hankintayksiköt reagoivat uudistukseen pidentämällä tarjousaikaa keskimäärin 4,7 päivällä ja laatimalla laajemmat kuvaukset hankinnan kohteesta.¹² Nyttemmin lainsäädäntö on kumottu.

Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston julkisten hankintojen kilpailua käsittelevän Tutkimusraportin (9/2023) mukaan useimmissa hankinnoissa tarjoajien määrää on mahdollista lisätä eri keinoin, vaikka joissakin hankinnoissa voi olla globaalistikin vain muutamia toimittajia. Selvityksen havaintona on myös se, että volyymiltään suurempiin hankintoihin saadaan enemmän tarjouksia. Tutkimusraportin mukaan hankintamenettelyyn saadaan todennäköisesti enemmän tarjouksia, jos tarjoajaa ja hankinnan kohdetta koskevat vaatimukset asetetaan hankinnan kohteeseen nähdessä kohtuulliselle tasolle, ja tarjouspyyntöasiakirjat, sopimusehdot mukaan lukien, laaditaan rakenteeltaan ja sisällöltään selviksi ja riittävän tarkkoiksi, jotta niihin ei jää tulkinvaraa.

Hankinnoissa tarjouksen jättävien tarjoajien määrä vaihtelee erityyppisissä hankinnoissa lukuisista syistä. Hankinnan kohde voi olla niin vaativa, että Suomessa tai EU-alueella on vain rajoitetusti tarjontaa kyseiseen hankintaan. Hankinta voi olla myös kooltaan niin suuri, että vaadittua volyymiä tai resursseja voi tarjota vain muutama yritys. Potentiaalisten tarjoajien kiinnostusta voi lisäksi vähentää hankinnan pieni koko. Erityislainsäädännöstä voi myös johtua, että toimittajaa on vaihdettava määrääjain, mikä osaltaan rajaa osallistujia. On myös mahdollista, että puutteet hankinnan valmistelussa ja tarjontapotentiaalinen selvittämisessä vaikuttavat siihen, että kilpailutuksessa saadaan vain yksi tai ei yhtään tarjousta.

11 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295.

12 Jääskeläinen ja Tukiainen 2019.

Tarjoajien vähyys voi selittyä myös markkinoiden rakenteella (esimerkiksi lento-liikenne, tietyt teknologiahankinnat). On lisäksi mahdollista, että hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen, mutta se on hankintayksikön vaatimusten mukainen ja hinnaltaan hyväksyttävä.

Voimassa olevan hankintalain 125 §:n mukaan hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan todellisesta ja perustellusta syystä. Hankintamenettelyn keskeyttämisestä on runsaasti kotimaista ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Yhdeksi sallituksi keskeyttämisen syyksi on todettu se, että hankintayksikkö on saanut vain yhden tarjouksen tai osallistumishakemuksen (muun muassa tuomio 16.9.1999 *Fracasso ja Leitschutz*, C-27/98, EU:C:1999:420, 33 kohta, KHO 20.9.2007 taltio 2365, KHO 28.11.2001 taltio 2973,). Näissä tilanteissa hankintayksikkö voi halutesaan kilpailuttaa hankinnan uudelleen. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei tämä vaaranna tarjoajien välistä syrjimättömyyttä.

2.3.1 Hankinnan valmistelu

Hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa säädetään direktiivien mukaisesti yksityiskohtaisesti ja velvoittavasti vain hankinnan kilpailuttamisen menettelystä. Lisäksi kummassakin laissa säädetään yleisestä velvollisuudesta toteuttaa hankinta syrjimättömästi sekä avoimuutta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen lakien 2 §:n tavoitteiden ja 3 §:n periaatteiden mukaisesti.

Varsinaisista hankintamenettelyistä säädetään yksityiskohtaisesti hankintalain osalta EU-hankintoja koskevassa 5 luvussa sekä kansallisia ja eräitä erityishankintoja koskevassa 11 luvussa. Erityisalojen hankintalaissa vastaavasti hankintamenettelyistä säädetään yksityiskohtaisesti 4 luvussa ja erityishankinnoista 10 luvussa.

Hankintayksiköllä on harkintavaltaa määritellä omat hankintatarpeensa ja asettaa niitä koskevat tarjoajaa, hankinnan kohdetta ja sopimusta koskevat ehdot tarjouspyynnössä. Hankintalaissa on kuitenkin eräitä suosituksia, joilla pyritään edistämään laadukkaita ja kustannustehokkaasti toteutettuja hankintoja.

Hankintayksikkö saa asettaa hankinnan toteuttavalle toimittajalle erilaisia vaatimuksia (esimerkiksi yrityksen koko, liikevaihto, vakavaraisuus, resurssit, yhteiskunnallisten velvoitteiden noudattaminen). Vaatimusten tulee olla oikein mitoitettuja suhteessa hankinnan laatuun, laajuuteen ja luonteeseen, eikä niillä saa perusteettomasti syrjiä tai suosia yrityksiä. Erilaisten ehtojen mahdollisesta syrjivyydestä ja riittävän tarkasta ilmoittamisesta on runsaasti oikeuskäytäntöä.

Hankinnalle voidaan asettaa lukuisia erilaisia laatuvaatimuksia (esimerkiksi ympäristövaatimuksia, tuotteen tai palvelun ominaisuuksia koskevia vaatimuksia, taikka huoltoon ja varaosien saantiin taikka muuhun varautumiseen liittyviä vaatimuksia). Hankinnan sisältövaatimukset eivät saa olla suhteettomia tai syrjiviä hankinnan tavoitteisiin ja tarkoitukseen nähden. Hankintayksikkö voi myös päättää hankinnan toteuttamistavasta, esimerkiksi niin sanotun allianssimallin käytöstä rakennusurakoissa.

Hankintayksikkö voi hankintaa valmistellessaan tehdä hankintalain 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen ennen hankintamenettelyn aloittamista. Säännös perustuu hankintadirektiivin 40 artiklaan. Markkinakartoituksen tekotapaa ei ole säädetty, ja se voi vaihdella esimerkiksi yleisluontoisemmasta tietopyynnöstä yksityiskohtaisempaan markkinavuoropuheluun. Hankintayksiköt voivat vapaasti valita markkinakartoituksen toteutustavan omien tarpeidensa ja kysymyksessä olevan hankinnan näkökulmasta. Jäljempänä käytetään termiä markkinakartoitus.

Hankintayksikkö voi hyödyntää markkinakartoitusta tulevia kilpailutuksia suunnitelllessaan selvittääkseen markkinoilla olevaa tarjontaa ja hankinnan toteuttamistapaa. Hankintayksikkö voi myös antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Markkinakartoituksen menettelytapaa ei ole säännelty, mutta markkinaoikeus on oikeuskäytännössään ottanut kantaa siihen, onko markkinakartoitus ollut sillä tavoin syrjivä, että se olisi johtanut suhteellisuusperiaatteen vastaiseen menettelyyn tai tarjouskilpailun vääristymiseen.

Hyvinvointialueilla on tarve toteuttaa markkinakartoitus kuhunkin hankintaan parhaiten soveltuvalla ja kustannustehokkuuden mahdollistamalla tavalla. Erityisesti palveluiden hankinnoissa on tavanomaista toteuttaa palvelun tuotantotavan analyysjä ennen palvelun ulkoistuspäätöstä ja kilpailuttamista. Vakiintuneissa sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa markkinakartoitus ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tarpeellista.

Hyvinvointialueet tekevät sosiaali- ja terveyspalveluja ja tukipalveluja koskevien hankintojen lisäksi alaan liittyvää erityisosaamista edellyttäviä tavarahankintoja. Tällaisia ovat esimerkiksi lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet, joilla on globaalit markkinat. Markkinakartoitus tehdään siten myös lähtökohtaisesti osaksi lääkinnällisistä laitteista annetun lain (719/2021) mukaisten lääkinnällisten laitteiden hankintaprosessia. Hyvinvointialueet voivat hyödyntää myös yhteishankintayksiköitä ja niiden markkinaosaamista.

Jätelaissa (714/2021) veloitetaan markkinakartoituksen käyttöön. Jätelain 36 §:n 3 momentin mukaan kunnan on kiinteistökohtaisten jätteenkuljetuspalvelujen hankintoja suunnitellessaan tehtävä markkinakartoitus. Jätteenkuljetuspalvelusopimuksen kesto on määriteltävä tarjouspyynnössä ja hankinnat on ajoitettava siten, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin.

Käytännön hankintatoiminnassa on käynyt ilmi, että hankintalain mukaista markkinakartoitusta koskeva syrjimättömyyden vaatimus on voitu käsittää väärin siten, että mahdollisen syrjintävaihteen vuoksi eräät hankintayksiköt eivät käy lainkaan markkinavuoropuhelua yritysten kanssa. Tätä ei kuitenkaan ole tarkoitettu. Hankintayksiköiden on suositeltavaa käydä jatkuvaa vuoropuhelua alan toimijoiden kanssa. Markkinakartoituksen onnistuminen edellyttää myös tarjoajilta aktiivista osallistumista. Tarjoajien on suositeltavaa perehtyä hankinnan suunniteltuun sisältöön ja esitettyyn aineistoon, ja vastata esitettyihin kysymyksiin.

Hankintalakia esitetään täsmennettäväksi hankintojen huolellista valmistelua palvelevan markkinakartoituksen käytön edistämiseksi ja kilpailun lisäämiseksi selkeyttämällä lain 65 §.

2.3.2 Hankintojen kilpailuttamisen suunnittelu ja jakaminen osiin

Hankintalaissa mahdollistetaan hankinnan toteuttaminen monella eri tavalla. Laissa ei kuitenkaan säädetä, miten hankintayksiköiden tulisi arvioida hankinnan erilaisia toteutusvaihtoehtoja tai niiden soveltuvuutta hankintaa valmistellessa, vaan lopullisen toteutustavan valinta jää hankintayksikön harkintavaltaan.

Hankintalain 75 §:ssä säädetään hankintojen jakamisesta osiin. Hankintojen jakamisen tavoitteena on kilpailun lisääminen. Hankintayksikkö voi halutessaan tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Arvioinnissa hankintayksikön on huomioitava hankintalain 2 §:n mukainen tavoite toteuttaa hankinnat tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, ja hankintalain 31 §:n mukainen kielto pilkkoa tai yhdistellä hankinta keinotekoisesti. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toimivaa hankintakokonaisuutta tai pientä hankintaa ei voida jakaa. Hankinnat on kuitenkin pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keski suuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan hankinta voidaan jättää jakamatta osiin hankinnan luonteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun hankinta on yksi kokonaisuus tai

yksi palvelu. 75 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään tarkemmin hankintojen jakamisen ehdoista ja ilmoittamisesta. Hankinnan jakamista koskevat säännökset perustuvat hankintadirektiiviin, ja jäsenvaltioille annetaan harkintavaltaa siinä, säädetäänkö hankinnan jakaminen vapaaehtoiseksi vai pakolliseksi.

Hankintojen jakaminen lisää todennäköisesti pienempien ja keskisuurten tarjoajien määrää, mutta lisäksi on huomioitava, että hallitusohjelmassa hankintayksiköitä kannustetaan myös keskittämään hankintojaan. Jos hankinnat kilpailutetaan suurempina kokonaisuuksina, se voi houkutella suurempia yrityksiä tarjoajiksi. Hankintayksikön tarpeiden lisäksi sopiva hankinnan koko riippuu myös hankinnan kohteena olevan tuotteen tai palvelun markkinatilanteesta.

Rakennusurakoissa ja joissakin palveluissa hankinnan jakamatta jättämistä voidaan perustella vaikeasti jaettavissa olevalla kokonaisvastuulla, jolloin hankinnasta vastaava yritys voi käyttää alihankkijoita ja se vastaa näiden toiminnasta hankintayksikölle. Tavarahankinnoissa hankintojen jakaminen on tavanomaisempaa ja esimerkiksi yhteishankintayksiköiden laajoissa puitesopimuksia tai dynaamisia hankintajärjestelmiä koskevissa kilpailutuksissa voidaan toimittajiksi valita jopa satoja yrityksiä. Hankinnan jakamista koskevan sääntelyn haasteena on pidetty myös sitä, että jakamisen toteutustapaa on vaikea määritellä lainsäädännössä yksiselitteisesti.

Jätelain 36 §:n 3 momentin mukaan kuljetushankinnat on kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi. Jakamisveloitteesta voidaan poiketa vain, jos jakaminen heikentäisi merkittävästi hankinnan kustannustehokkuutta tai muusta vastaavasta, hyvin perustellusta syystä. Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 146 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään, jätelain 36 §:ssä tarkoitettu hankinnan jakamatta jättäminen voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella.

Hankintojen tarkoituksenmukaisen jakamisen lisäksi hankintayksikkö huomioi hankintaa suunnitellessa myös muita hankinnan toteuttamiseen liittyviä seikkoja. Erityisesti hankinnan ennakoidun arvon kasvaessa huolellisen suunnittelun ja markkinoiden osallistumisedellytysten huomioiminen korostuu.

Vuoden 2023 HILMA-tilastojen mukaan yli 10 miljoonan euron hankintoja tehtiin seuraavasti: tavarahankintoja 91, palveluhankintoja 249, ja urakoita 151 kappaletta. Hallitusohjelman mukaan hankintayksiköt velvoitettaisiin tekemään yli 10 miljoonan euron hankinnoista analyysi, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan kustannuksia.

Hankintamallilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, kilpailutetaanko hankinta itse vai hyödynnetäänkö yhteishankintayksikköä, tai sitä, minkälaisena kokonaisuutena tai minkälaisena hankintatyypinä hankinta tehdään. Hankintamallilla voidaan tarkoittaa myös esimerkiksi sopimustyyppiä, jolla urakka tai ICT-palvelu toteutetaan. Esimerkiksi rakennusurakoissa vaihtoehtoina on erilaisia toteutus- ja sopimustyyppisiä, mukaan lukien niin kutsuttu allianssimalli, jossa palvelun ostaja ja myyjä kehittävät yhteistyössä palvelua tai hanketta koko sopimuskauden ajan.

Hankintamallilla voidaan tarkoittaa myös eri hankintamenettelytyyppejä. Voidaan esimerkiksi arvioida, mikä hankintamenettely soveltuisi hankinnan kohteeseen parhaiten. Voimassa olevan hankintalain 5 luvussa tarkoitettujen hankintamenettelyjen valinta on jätetty hankintayksikön harkintaan. Hankintalaissa ei myöskään säädetä eri sopimustyypeistä tai niiden käyttöehdoista.

Hankintojen jakamista voidaan edistää esimerkiksi hankintayksiköiden toteuttamalla omistajaohjauksella, muulla neuvonnalla ja osana Hankinta-Suomi-ohjelman toimenpiteitä. Lisäksi hankintalakia olisi tarpeen täsmentää siten, että se tukisi paremmin markkinoiden ja kilpailutusedellytysten huomioimista hankintaa kilpailutettaessa.

Voimassa olevan hankintalain 146 §:n 2 momentin 2) kohdan mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee sitä, että hankintasopimusta ei jaeta osiin 75 §:n nojalla. Hallitusohjelmassa pyritään kuitenkin kannustamaan hankinnan jakamiseen säätämällä muutoksenhakuoikeus hankinnan jakamatta jättämisestä. Hankintadirektiivin johdanto-osan (78) kohdan mukaan hankintayksiköiden on voitava tehdä päätöksensä hankintojen jakamisesta ilman, että päätökseen kohdistetaan oikeudellista tai hallinnollista valvontaa. Kohta koskee tilanteita, joissa hankinnan jakaminen on vapaaehtoista. Hankintadirektiivin johdanto-osan mukaan jäsenvaltiot voivat mennä pidemmälle pyrkimyksessään avata hankintoja pienemmille ja keskisuurille yrityksille, ja säätää hankintojen jakaminen osiin pakolliseksi. Tämän vuoksi muutoksenhaun kohdetta ja rajoituksia koskeva hankintalain 146 §:n 2 momentin 2) kohdan muutoksenhakukielto hankinnan osiin jakamista ehdoteen kumottavaksi.

2.4 Sidosyksiköitä koskeva sääntely

Hankintalain 15 §:ssä säädetään hankintayksikön sidosyksiköltään tekemistä hankinnoista ja sidosyksiköihin kohdistuvista ulosmyyntirajoituksista. Hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä

tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimitelimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Hankintalaissa ei aseteta määrällisiä rajoituksia hankintayksiköiden määräysvallalle sidosyksiköissä. Hankintalaissa ei määritellä sidosyksiköiden omistajien määrää, mikä on käytännössä voinut johtaa tilanteeseen, jossa yhdellä sidosyksiköllä on satoja omistajia. Sidosyksiköiden liian laajaa käyttöä on pidetty ongelmallisena markkinoiden tehokkaan hyödyntämisen kannalta. Tämän vuoksi on perusteltua arvioida kansallisia keinoja, joilla rajataan sidosyksiköiden käyttöä.

Kansallinen sidosyksikkösääntely perustuu hankintadirektiivin 12 artiklaan, jonka 1 kohdassa säädetään niistä edellytyksistä, joilla hankintayksikkö voi tehdä hankintoja saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä. Artiklan 2 kohdan mukaan sidosyksikkö voi tehdä hankintoja siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä, tai hyödyntää saman omistajan toista sidosyksikköä hankintatarpeensa toteuttamiseksi, mikäli kyse on yhden hankintayksikön omistamista sidosyksiköistä. Sidosyksikön omistajaltaan tekemistä hankinnoista käytetään nimitystä käänteinen hankinta, ja sidosyksikön hankinnasta, jonka se tekee omistajansa toiselta sidosyksiköltä, käytetään nimitystä in-house sisters-hankinta. Säännökset sidosyksikön hankinnoista sen omistajalta tai omistajan toiselta sidosyksiköltä on sijoitettu hankintadirektiivin 12 artiklan 2 kohtaan, joka seuraa järjestyksessä yhden omistajan sidosyksikkömääritelmää.

Hankintadirektiivin ja siitä oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan käänteisiä ja in-house-sisters-sidosyksikköhankintoja koskevaa poikkeusta ei ole ulotettu koskemaan niitä sidosyksiköitä, joissa on useampi omistaja¹³. Poikkeuksen ulottamisesta keskusteltiin direktiivejä valmisteltaessa, joten rajausta on tehty tarkoituksella.

13 <https://www.edilex.fi/uutiset/93578?allWords=kirsi-maria+halonen&offset=1&perpage=20&sort=timedesc&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041628>

Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sopimuksen molempien osapuolten tulee olla saman hankintayksikön määräysvallassa. Koska kilpailuttamisvelvollisuus on pääsääntö, tulee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden mukaan kilpailuttamisesta tehtäviin poikkeuksiin suhtautua suppeasti. Poikkeusperusteiden tulisi olla löydettävissä hankintadirektiivistä tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Säännökset koskien usean omistajan sidosyksikköä ovat 12 artiklan 3 kohdassa. Kansallisessa hankintalaissa sidosyksikön omistajaltaan tai in-house sister -sidosyksiköltä tekemistä hankinnoista säädetään 15 §:n 6 momentissa.

Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden vapaus päättää parhaana pidämästään tavasta huolehtia rakennusurakoiden toteuttamisesta tai palvelujen tarjoamisesta ei kuitenkaan voi olla rajoittamaton. Tätä vapautta käytettäessä on noudatettava EU:n perussopimuksen perustavanlaatuisia sääntöjä, erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia sääntöjä, sekä niistä johtuvia periaatteita kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta.

2.4.1 Sidosyksikön omistus ja käyttö

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on selvittänyt Tutkimusraportissaan 9/2024, sidosyksiköiden omistusta ja myyntiä. Alla oleva taulukko kuvaa toimialakohtaisesti jaoteltuna kuntien omistamien yritysten lukumäärää, kokonaisliikevaihtoa sekä omistussuhteiden lukumäärää. Taulukon toimialajaottelu noudattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportin jaottelua. Tutkimusraportin mukaan Suomessa on noin 1000 sidosyksikköä, kun kokonaisluvusta on poistettu kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt. Suomessa on yhteensä 191 sidosyhteisöä, joissa on vähintään yksi pienomistus. Pienomistuksella tarkoitetaan alle 10 prosentin omistusosuutta. Näistä sidosyksiköistä 48:ssä on 11 omistajaa tai enemmän, ja yhdeksässä omistajia on 50 tai enemmän. Sidosyksiköt toimivat 12 eri toimialalla. Selvityksen mukaan alle 10 prosentin pienomistukset sidosyksiköissä keskittyvät erityisesti yhtiöihin, joiden toimialana on henkilöstövuokraus, talous- ja henkilöstöhallinto, ICT-palvelut, tekstiilihuolto ja pesulapalvelut sekä jätehuolto. Pienten omistajien ja suurten omistajien suhteen keskiarvo on noin yhden suhde viiteen, jolloin keskimäärin yhtä suurempaa pääomistajaa kohden on viisi pienempää omistajaa.

Taulukko 1. Omistussuhteet ja liikevaihdot kuntayhtiöissä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän selvityksen mukaan

Toimiala	Koko toimiala yhteensä		Yli 10 omistajaa, kpl	Omistussuhteiden yhteenlaskettu kokonaismäärä	Alle 10 % omistusosuuksien määrä yhteensä	Alle 10 % omistavien osuus kaikista omistussuhteista
	Yhtiöiden kokonaislukumäärä*	Sidosyksiköiden liikevaihto yht. (€)				
Henkilöstövuokraus	7	247 321 966	3	303	291	96,0 %
ICT ja tietohallinto	25 (20)	885 331 447	20	878	827	94,2 %
Yleis- ja taloushallinto	83 (58)	532 494 906	28	1 246	1 121	90,0 %
Pesula- ja tekstiilihuolto	8	86 232 433	5	103	88	85,4 %
Jätehuolto ja kierrätys	41 (35)	386 760 295	31	279	186	66,7 %
Ruokahuolto	30 (19)	569 846 431	19	133	82	61,7 %
Sosiaali- ja terveystalvet	68 (35)	643 360 253	24	186	83	44,6 %
Kiinteistöhuolto	43 (39)	377 631 702	10	57	15	26,3 %
Energia (sähkö, lämpö)	204	-	20	227	26	11,5 %
Muu	512	-	51	574	63	11,0 %
Vesihuolto	117	-	5	153	10	6,5 %
Yhteensä	2 842	3 728 979 433	344	5 858	2 920	49,8 %

*Suluissa oleva luku kertoo toimialalla olevien sidosyksiköiden lukumäärän

Lähde: Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportti 9/2024

Toimialoista ICT ja tietohallinto sekä yleis- ja taloushallinto ovat liikevaihdoltaan suuria sektoreita, mutta niillä hankintayksiköiden omistusosuudet sidosyksiköistä ovat keskimäärin hyvin pieniä. Sosiaali- ja terveystaloudella on suuri sektori, mutta siellä omistusosuudet ovat keskimäärin suurempia. Eri toimialoilla on yleensä joko pääasiassa pienomistajia tai pääasiassa suuromistajia. Ruokahuollon, sosiaali- ja terveystaloudellisten ja jätehuollon toimialalla sidosyksiköissä on sekä suuria että pieniä omistajia.

Muut-kategoriassa on 574 yritystä, joiden omistajista 11 prosenttia on pienomistajia (51 yritystä). Suurimmat toimialat ovat urheilulaitokset, kehitysyhtiöt mukaan lukien rahoituspalvelut, yliopistot ja ammattikorkeakoulut, sekä pysäköinti. Tähän luokkaan sisältyy myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan todennäköisesti luokitelluista toimialoista suurin määrä sellaisia yhtiöitä, jotka ovat kuntaomistuksen yhtiön asemassa, mutta eivät sidosyksikköasemassa. Tässäkin suhteessa tämä kategorialuokka ei siten ole kovin vertailukelpoinen muiden luokkien kanssa. Yksinomaan erityisalojen hankintalain toimialan sidosyksiköissä (energia ja vesihuolto) pienomistajien määrä on yhteensä 25. Näiden sidosyksiköiden tehtävänä on vastata yhteiskunnan kriittisestä infrastruktuurista ja peruspalveluista. Lisäksi vesihuoltoon liittyy myös sektorin erityislainsäädäntöä, joka vaikuttaa palvelun organisointitapoihin. Nämä erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvien sidosyksiköiden kategorialuokkia ei ole tarkoituksenmukaista arvioida enempää.

Suurimman osan ostoista tekivät kunnat, jotka omistavat yli 10 prosenttia sidosyksiköistä. Merkittävin määrä pienomistajien ostoja tehdään hallinnon ja ICT toimialoilla. Selvityksessä korostuu pienten kuntien ja hyvinvointialueiden puuttuminen, koska niiden omistusosuudet sidosyksiköissä ovat usein alle 10 prosenttia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan sidosyksikköomistuksissa on selviä toimialakohtaisia eroja. Pienomistukset ovat keskittyneet suurelta osin pieneen osaan yrityksiä; joillakin toimialoilla yksittäisissä yhtiöissä on huomattavan suuria omistajamääriä. Ostomäärien ja omistusosuuksien välillä ei ole selvää yhteyttä, mutta huomionarvoista kuitenkin on, että sekä pienomistajat että suuromistajat tekevät merkittäviä määriä ostoja. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä on huomioitava, että sidosyksiköiden ostolaskutiedot sisältävät myös sidosyksiköiden kilpailuttamia hankintoja sekä niiden mahdollisen toiminnan yhteishankintayksikkönä. Tämä liittyy siihen, että sidosyksiköt voivat toimia monenlaisissa rooleissa hankintaketjuissa. Ne hankkivat tuotteita, palveluita tai osakokonaisuuksia oman tuotantonsa tarpeisiin tai sisällyttävät nämä edelleen tuottamiinsa palveluihin.

2.4.2 Jätealan sidosyksiköiden omistus

Kunnan on järjestettävä jätelain 32 §:ssä lueteltujen jätteiden kuten yhdyskuntajätteen jätehuolto. Yhdyskuntajäte vastaa noin kolmea prosenttia jätteiden kokonaismäärästä. Noin puolet yhdyskuntajätteestä on kuntien jätehuoltovastuulla, neljäsosa tuottajien (tuotteiden valmistajat ja maahantuojat) vastuulla ja loppu-osa jätteen haltijan vastuulla. Kunta voi hoitaa jätehuollon joko itse omana toimintanaan, jätelaitoksena (liikelaitos, kuntayhtymä taikka kunnan tai kuntien yhteisesti omistama yhtiö) tai ulkoistamalla tehtäviä hankintalain mukaisesti yksityiselle jätehuoltoalan yritykselle.

Suurin osa Suomen kunnista järjestää jätehuoltonsa jätelain 43 §:ssä säädetyn mukaisesti yhdessä muiden kuntien kanssa omistamansa sidosyksikkönä toimivan jätehuoltoyhtiön kautta. Kunnallisia osakeyhtiömuotoisia jätehuoltoyhtiöitä on tällä hetkellä 26 kappaletta. Käytännössä usea sidosyksikkönä toimiva jätehuoltoyhtiö on rakentunut yhden keskuskaupungin ympärille. Tällä hetkellä jätteyhtiöiden osakkaana olevat kunnat ovat määritelleet omistussuutensa pääsääntöisesti suhteessa kunnan asukaslukuun. Suurin osa kuntien jätelaitoksista on usean kunnan omistuksessa. Omistajien lukumäärä vaihtelee yhtiöittäin 2–18 omistajan välillä, jolloin kuntien omistussuudet vaihtelevat 0,29 prosentin (Lumijoki) – 90,84 prosentin (Oulu) välillä.

2.4.3 Sidosyksikön käyttö osana vastuukuntamallia

Kunnat ja hyvinvointialueet voivat tehdä yhteistyötä myös kuntalain tai hyvinvointialuelain muita yhteistyömalleja käyttäen. Kuntalain mukaiseen yhteistyöhön liittyen oikeuskäytännössä on sallittu myös järjestely, jossa vain yksi kunta omistaa palveluita tuottavan yhtiön ja muiden palveluita käyttävien kuntien ohjaus tapahtuu lautakunnan kautta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO:2020:146) oli kysymys siitä, oliko B:n kaupungin tullut kilpailuttaa yksin omistamaltaan ja sidosyksikkönä toimivalta osakeyhtiöltä (A Oy) hankkimansa vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut, jotka oli hankittu paitsi B:n kaupungin myös C:n kaupungin ja D:n kunnan tarpeisiin, ja joiden järjestäminen perustui niiden väliseen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamista koskevaan yhteistoimintasopimukseen, jolla B:n kaupungille oli vastuukuntana siirretty palveluiden järjestämisvastuu. Valtaosa A Oy:n liikevaihdosta oli kertynyt joukko liikenteen järjestämisestä koskevan B:n, C:n, E:n ja F:n kaupunkien sekä G:n kunnan välisen yhteistoimintasopimuksen perusteella.

Markkinaoikeus oli katsonut, ettei hankinnan kilpailuttamatta jättämiselle ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. Markkinaoikeuden päätöksen mukaan A Oy:tä ei voitu pitää B:n kaupungin sidosyksikkönä, koska A Oy ei harjoittanut pääosaa toiminnastaan sen ainoana osakkeenomistajana olevan B:n kaupungin kanssa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun C-328/19, *Pori*, 18.6.2020, ECLI:EU:C:2020:483 saatuaan, että kuntalain mukaiseen vastuukuntamalliin perustuvissa B:n ja C:n kaupunkien sekä D:n kunnan välisessä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuottamista koskevassa yhteistoimintasopimuksessa ja B:n, C:n, E:n ja F:n kaupunkien sekä G:n kunnan välisessä joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksessa oli kyse Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta toimivallan siirrosta, joka jäi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vastuukunta B:n kaupunkia oli pidettävä toimivallan siirron jälkeisten hankintojen yhteydessä hankintayksikkönä sekä vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen että joukkoliikennepalvelujen osalta myös siltä osin kuin palveluja oli hankittu yhteistoimintasopimusten osapuolina olevien muiden kuntien tarpeisiin.

Määräysvallan käytön osalta KHO totesi, että vaikka katsottaisiin, että toimivallan siirron jälkeen sovellettaisiin edellytystä siitä, että toimivallan siirrossa saanut hankintaviranomainen ja toimivallan siirtäneet hankintaviranomaiset käyttävät yhdessä määräysvaltaa sidosyksikössä, unionin tuomioistuimen mukaan on riittävää todeta, että vastuukuntamalli antaa tällaiseen malliin perustuvan sopimuksen osapuolina oleville sopijakunnille, siitä huolimatta, ettei niillä ole osuutta sidosyksikön osakeista, mahdollisuuden vaikuttaa vastuukunnan tavoin ratkaisevasti sekä sopimuspuoleksi valitun yksikön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin ja näin ollen käyttää tehokasta, rakenteellista ja toiminnallista määräysvaltaa kyseisessä yksikössä.

Lisäksi yhteistoimintasopimusten täytäntöönpano oli sisältänyt riittävät takeet estämään se, ettei A Oy:stä ollut tullut markkinasuuntautunut ja ettei se ollut saanut liiallista toimintamarginaalia. A Oy:n toiminnan kohdistumista arvioitaessa otettiin huomioon liikevaihto, jonka A Oy oli saanut B:n kaupungilta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan yhteistoimintasopimuksen ja joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen perusteella omien tarpeidensa täyttämiseksi tulevan kysynnän seurauksena, sekä liikevaihto, jonka A Oy oli saanut mainittujen sopimusten osapuolina olevilta kunnilta tulevan kysynnän seurauksena. Hankinnassa täyttyivät julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä asetetut sidosyksiköltä tehtävää hankintaa koskevat edellytykset. B:n kaupunki oli näin ollen voinut hankkia vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut kilpailuttamatta A Oy:ltä myös siltä osin kuin palveluiden hankkiminen ilman toimivallan siirtämistä koskevaa järjestelyä olisi kuulunut

C:n kaupungille ja D:n kunnalle niiden omana tehtävänä. KHO viittasi päätöksen perusteluissa hankintalain ohella myös kuntalakeihin (Kuntalaki (365/1995) 76 §:n 1 ja 2 momentti sekä 77 §:n 1 momentti sekä Kuntalaki (410/2015) 8 §, 49 §:n 1 ja 2 momentti, 50 ja 51 § sekä 52 §:n 1 momentti).

Keskeiset sidosyksikkösääntelyn muutostarpeet kohdistuvat hankintalain 15 §:n sääntelyyn, jota on muutettava hallitusohjelmakirjausten edellyttämällä tavalla, sekä 174 §:n siirtymäsäännökseen, jota tulisi muuttaa 15 §:ään ehdotetun muutoksen toimeenpanemiseksi.

2.4.4 Elintarvikehankinnat

Julkiset ruokapalvelutoimijat valmistavat vuosittain yli 350 miljoonaa ateriala. Julkiset ruokapalvelut kattavat päiväkotien, koulujen, oppilaitosten, korkeakoulujen, sairaaloiden, palveluasumisyksiköiden ja kotisairaanhoidon ateriapalvelut sekä Puolustusvoimien ja Rikosseuraamuslaitoksen joukkoruokailun. Myös osa henkilöstöruokailuista on osa julkista ruokapalvelua. Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluita järjestävät kunnat, kuntayhtymät, valtio, hyvinvointialueet sekä seurakunnat.

Kunnat järjestävät ruokapalveluita omana toimintana, sidosyksikköyhtiöiden kautta sekä kilpailutettujen palveluntuottajien kautta. Hyvinvointialueiden ruokapalveluista merkittävä osa järjestetään alueellisten, hyvinvointialueen ja alueen kuntien muodostamien sidosyksikköyhtiöiden kautta, sekä kilpailutettujen palveluntuottajien kautta. Osa sosiaali- ja terveyssektorin ruokapalveluista on kilpailutettu osana ympärivuorokautista palveluasumista. Hyvinvointialueiden muodostumisen seurauksena valtion rooli elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemuspalveluiden hankintojen rahoittajana on kasvanut. Julkisten elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemuspalveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2022 yhteensä 934 miljoonaa euroa, josta julkisten elintarvikehankintojen osuus oli 320 miljoonaa euroa.

Yhä useammin julkiset elintarvikehankinnat tehdään yhteishankintana joko Hansel Oy:n tai muun yhteishankintaorganisaation kautta. Valtion ja kuntien yhdessä omistaman hankintayhtiö Hansel Oy:n rooli julkisissa elintarvikehankinnoissa on kasvanut. Noin puolet Suomen kunnista ja suuri osa hyvinvointialueista on mukana Hansel Oy:n kilpailuttamissa elintarvikkeiden puitesopimuksissa. Lisäksi yhteishankintoja tehdään alueellisten niin kutsuttujen hankintarenkaiden kautta. Elintarvikkeita hankitaan tyypillisesti yhden laajan eri tuotekategoriat kattavan puitesopimuksen kautta tai useammalla päätuotekategorioittain kilpailutetulla

sopimuksella, joihin voi osallistua myös elintarvikealan yrityksiä. Julkisissa elintarvikehankinnoissa kilpailu on selvityksen perusteella vähentynyt ja hankinnat keskittyvät yhä enemmän tukkukaupoille¹⁴.

Tukkukaupoilla on merkittävä asema niiden päättäessä tuotevalikoimasta. Tukku-kauppojen omien tuotemerkkien, niin kutsuttujen Private Label -tuotteiden osuus valikoimassa on kasvanut. Suomessa on neljä tukkukauppaa, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisesti yhteishankintayksiköiden tai muiden suurten hankintayksiköiden laajoihin elintarvikealan julkisten hankintojen kilpailutuksiin, mutta usein tarjouksia saadaan vain yhdeltä tai kahdelta tukkukaupalta. Suomessa on lisäksi useita pienempiä alueellisia ja paikallisia tukkuliikkeitä, jotka ovat keskittyneet etenkin kasvisten tukkukauppaan.

Ruokapalveluiden tuotantoprosessit asettavat tänä päivänä käytettävillä tuotteilla huomattavia vaatimuksia muun muassa raaka-aineiden esikäsittelyyn, pakkaus- ja kappalekoon, säilyvyyden sekä prosessikestävyyden osalta. Tämän lisäksi elintarvikkeiden tulee täyttää niille asetetut ravitsemus- ja vastuullisuusvaatimukset ja tarjottavien, usein lakisääteisten, aterioiden sisällölle asetetut vaatimukset. Ruokapalveluilta vaaditaan ravitsemus- ja erityisruokavalio-osaamista. Sosiaali- ja terveyspalveluihin hankittavien ruokapalvelujen ateriat ovat keskeinen osa hoito- ja kuntoutusprosesseja tukevaa ravitsemushoitoa. Hallitusohjelmassa viitatus Maa-talouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppu-raportissa¹⁵ (jäljempänä *Maka-raportti*) on nostettu esiin myös julkisten hankintojen erityisasema elintarvikeketjun kestävyiden edistäjänä erityisesti elintarvikkeissa, jotka on tuotettu EU-lainsäädännön minimitasoa heikommassa olosuhteissa.

2.5 Huoltovarmuus ja turvallisuus hankinnoissa

Huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja voidaan huomioida hankintojen ehdoissa, mutta valtakunnallisesti huoltovarmuus toteutuu ensisijaisesti erityislainsäädännössä.

Puolustus- ja turvallisuuskriittisiin hankintoihin voidaan soveltaa lakia puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), joka perustuu EU:n puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevaan direktiiviin (EU/81/2009). Hankintalain 12 §:ssä säädetään puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja hankintalain suhteesta puolustus- ja

14 Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2024:6.

15 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-526-9>.

turvallisuushankintoihin. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa kyse on sellaisista muista kuin puolustus- ja turvallisuushankinnoista, jotka ovat salassa pidettäviä tai joiden toteuttaminen edellyttäisi lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä. Tällaisiin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Lakia ei sovelleta myöskään hankintaan, jossa hankintalain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikön toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen olisi vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Edellytyksenä on se, että valtion keskeisten turvallisuusetujen suojaaminen ei ole mahdollista suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kilpailua ja toimittajien yhdenvertaista ja avointa osallistumista vähemmän rajoittavin toimenpitein kuin hankintalain soveltamatta jättämisellä, kuten esimerkiksi salassapitoa koskevilla sopimuksilla.

Salassapitotarvetta arvioidaan lähtökohtaisesti julkisuuslain perusteella. Salassapitotarve perustuisi usein turvallisuusintresseihin. Hankintalain perusteluissa viitataan tältä osin komission tiedonantoon perussopimuksen (nykyisin 346 artikla) soveltamisesta puolustushankintoihin (KOM (2006) 779 lopullinen). Hankintayksikön tulisi artiklaan 346 vedotessaan pohtia muun muassa sitä, miksi hankintadirektiivin noudattamatta jättäminen kyseisessä tapauksessa on välttämätöntä valtion keskeisen turvallisuusedun turvaamiseksi. Lain perustelujen mukaan on todennäköistä, että suurimmassa osassa tilanteista, joissa valtion keskeiset turvallisuusedut puoltavat hankintalainsäädännön soveltamatta jättämistä, on kyse kuitenkin puolustus- ja turvallisuushankinnoista eikä hankintalain mukaisista siviilihankinnoista. Kummakin lain soveltumista on siten arvioitava erikseen.

Perusteluissa todetaan, että hankintadirektiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaan avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita kilpailuttamatta jättämistä vähemmän rajoittava toimenpide olisi hankinnan kilpailuttaminen hankintalainsäädännön mukaisesti siten, että hankintayksikkö asettaa kuitenkin vaatimuksia, joilla pyritään suojaamaan hankintaviranomaisen saataville antamien tietojen luottamuksellisuus esimerkiksi vaitiolovelvollisuuksin tai turvallisuutta koskevin velvoittein. Salassapito voidaan lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan turvata myös salassapitosopimuksin (C-187/16 *Komissio vs. Itävalta*, 20.3.2018, ECLI:EU:C:2018:194).

Velvollisuudesta varautua erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin säädetään valmiuslain (1552/2011) ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) ohella eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä. Sektorilakien varautumisvelvoitteet koskevat yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja ydintoimintojen kannalta tärkeitä palveluja ylläpitäviä yrityksiä ja yhteisöjä. Varautumisvelvoite tarkoittaa yleensä toiminnanharjoittajien velvollisuutta huolehtia toiminnan jatkuvuudesta poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Esimerkiksi

Kuntaliitto ry. ja Hyvil Oy ovat antaneet ohjausta varautumisesta¹⁶. Valtiovarainministeriö on myös antanut ohjausta turvallisuuskriittisistä hankinnoista¹⁷. Vireillä on myös lainsäädäntöhanke kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 (CER-direktiivi) voimaansaattamiseksi, jossa muun muassa määriteltäisiin kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyydestä vastaavat viranomaiset ja muut toimijat. Myös Pohjois-Atlantin sopimukseen sisältyy siviilivalmiutta koskevia velvoitteita jäsenvaltioille.

Voimassa oleva hankintalaki mahdollistaa sen, että hankintayksikkö asettaa hankittavalle tuotteelle, palvelulle tai urakalle hankinnan luonteeseen ja laajuuteen nähdessä tarpeelliseksi katsomiaan ehtoja. Hankintayksiköiden tulee lisäksi huomioida kulloinkin voimassa oleva lainsäädäntö ja eri viranomaisten ohjeet ja määräykset hankinnan kohdetta määritellessään. Hankintayksikön asettamien ehtojen tulee olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja niistä on ilmoitettava tarjousasiakirjoissa avoimesti. Hankintalain 71 §:ssä määritellään, kuinka ehdot on kuvattava tarjouspyynnön teknisissä eritelmissä. Määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Tuotemerkkien käytön ohella hankintalaissa ei anneta ohjetta muiden vaatimusten asettamiseen. Hankintayksiköissä on erityisesti koronapandemiaan ja geopoliittiseen maailmantilanteeseen liittyvien jännitteiden osalta herännyt epätietoisuutta siitä, kuinka muissa kuin perinteisissä puolustus- ja turvallisuushankinnoissa voidaan soveltaa huoltovarmuutta ja turvallisuutta koskevia ehtoja. Hankinnoissa on yhä enemmän huomioitava pitkistä logistiikkaketjuista aiheutuva epävarmuus tuotteiden saatavuudessa sekä erilaiset turvallisuuteen liittyvät uhkatekijät, kuten tietojärjestelmiä koskeva kyberturvallisuus. Erityisesti tietojärjestelmien turvallinen ja häiriötön käyttö on varmistettava koko hankinnan elinkaaren ajaksi.

2.5.1 Tietoturvallisuus

Yhteiskunnan digitalisointumiskehityksen myötä yksityisen sektorin rooli kriittisen infrastruktuurin ja palvelujen järjestämisessä on kasvanut. Toimitus- ja logistiikkaketjut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia ja niihin liittyy usein laajoja

16 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2178-varautuminen-hankinnoissa> ja <https://www.hyvil.fi/hyvinvointialueen-varautuminen-opas-2-0-varautumisen-yhteistyön-sisältoja/>

17 Määräysvaltamuutoksiin varautuminen turvallisuuskriittisissä tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä -ratkaisujen hankinnoissa 2019:7 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7>.

alihankintamenettelyitä. Kehitys on voinut johtaa riippuvuuksiin ulkomaisista verkostoista ja logististen järjestelmien toimivuudesta, ja näin lisätä muun muassa globaalien logistiikkaketjujen haavoittuvuuksia kustannusten nousun ja toimitusvaikeuksien lisääntyä.¹⁸

Tietoturvallisuuden liittyviä riskejä voi olla missä tahansa korkean teknologian tuotteessa, jossa on mukana tietotekniikkaa. Erityisesti sellaiset ohjelmistopohjaiset laitteet tai järjestelmät, joita laitteen valmistaja tai muu taho päivittää niiden käytön aikana, voi sisältää tietoturvallisuuteen liittyviä riskejä. Niihin on esimerkiksi voitu asentaa haitallisia takaportteja. Tyypillisimpiä tällaisia ovat verkkoon kytketyt laitteet kuten palomuurit, mutta myös verkosta irrallaan olevat laitteet.

Teknologian kehitys on niin ikään edistänyt voimakkaasti kansainvälistä ja kansallista keskinäisriippuvuutta. Kehitys on voinut johtaa sellaisiin haavoittuvuuksiin, joita valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat voivat haittatarkoituksessa käyttää hyväkseen. Esimerkkinä tällaisista järjestelmistä voidaan mainita sairaaloiden ja muun terveydenhuollon tietojärjestelmät sekä tutkimuslaitosten tietojärjestelmät, joihin saattaa kohdistua hybridi-vaikuttamista.

Turvallisuusriskit kuten tiedusteluintressit voivat liittyä esimerkiksi laitevalmistajiin tai toimittajiin, jotka ovat suoraan tai epäsuorasti niin sanotun korkean riskin maasta. Lisäksi tarjoajalla saattaa olla välikäsien kautta päämiehenä laitteen ja sen ohjelmistojen valmistaja korkean riskin maassa, mikä voi niin ikään sisältää tietoturvallisuuteen liittyviä riskejä. Voimassa olevassa hankintalaissa arvioidaan kuitenkin tarjoajan soveltuvuutta, eikä nykyinen lainsäädäntö mahdollista arvioinnin ulottamista pidemmälle, esimerkiksi ohjelmistojen tai laitteiden valmistajiin.

Tietojenkäsittelyn tulevaisuus ja muun muassa tekoäly kehittyvät nopeasti niin, ettei hankintayksikkö voi etukäteen tunnistaa kaikkia uusia uhkia. Erityisesti tietoverkkolaitteiden ja IT-infrastruktuurin osalta hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaan tehtävissä hankinnoissa ei ole mahdollisuutta hyödyntää puolustus- ja turvallisuushankintojen keinovalikoimaa tarjoajien tai tarjousten poissulkemiseksi.

18 Huoltovarmuusselonteko VNS 8/2022 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittely-tiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/VNS_8+2022.aspx, Valtioneuvoston ajankohtaiselonteko turvallisuustyöryhmän muutoksesta Valtioneuvoston julkaisu 2022:18 (13.4.2022) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-772-0>

Uusi kyberturvallisuusdirektiivi¹⁹ tehostaa kyberturvallisuuden toteutumista asettamalla velvoitteita välittömien toimittajien ja palveluntarjoajien kyberturvan tason varmistamiseksi.

Euroopan Unionin Cyber Resilience Act (CRA), joka on suunniteltu parantamaan digitaalisten tuotteiden kyberturvallisuutta Euroopan alueella ja näin selkeyttämään hankinnan kohteelle asetettavia vähimmäisvaatimuksia, tuli voimaan 10.12.2024. Voimassa oleva hankintalaki ei kuitenkaan tarjoa keinoja sulkea pois sellaista tarjoajaa, joka vain myy tuotteita ja jonka tarjouksessa päämies ei ole mukana konsortiossa tai voimavara-alihankkijana, jos tuote on yleisesti Euroopassa hyväksytty ja saatettu markkinoille (esimerkiksi CE-merkitty tuote). Turvaluokittelu ei aina ole riittävä kriteeri, sillä tavanomaisetkin tiedot riittävässä laajuudessa ja toisiinsa yhdisteltyinä voivat olla tiedustelun kohteena. Isot tietomassat kokonaisuutena tai yhdistettynä muihin tietoihin saattavat kuitenkin olla tiedustelu- tai turvallisuusmielessä kriittisiä.

2.5.2 Kansallinen huoltovarmuuslainsäädäntö

Kansallisen 10.10.2024 julkaistun kyberturvallisuusstrategian tavoitteissa todetaan muun muassa, että Suomessa otetaan etulinjassa käyttöön murrosteknologioiden hyödyt ja edellytetään sisäänrakennettua turvallisuutta. Strategian mukaan yhteiskunnan kyberresilienssiä ja toimintavarmuutta vahvistetaan siten, että kriittinen infrastruktuuri, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, julkiset palvelut sekä kansallisesti tärkeä yksityinen sektori ovat kybersietoisia. Strategian tavoitteena on, että Suomi kykenee suojaamaan kyberturvallisuuden tietopääoman ja pyrkii kriittisen salausteknologian omavaraisuuteen.

Strategiassa korostetaan, että vastuu järjestelmien hallinnoinnista ja häiriötilanteisiin varautumisesta säilyy hankinnan tehneellä viranomaisella. Tietoteknisten tukipalvelujen hankinta saattaa edellyttää viranomaisilta erityisosaamista. Lisäksi varmistuminen toimintojen jatkuvuudesta häiriötilanteissa saattaa edellyttää varautumisvelvoitteen huomioivia sopimusjärjestelyitä. Varautumisen merkitys korostuu muun ohella tieto- ja viestintäteknisissä sekä kriittisten toimintojen jatkuvuuteen vaikuttavissa hankinnoissa.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (NIS 2 -direktiivi).

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2024 poikkihallinnollisen työryhmän valmistelemaan huoltovarmuuslain uudistamista. Uudistustyön tavoitteena on muun muassa täsmentää lain soveltamisala ja tarkoitus sekä määritellä tarkemmin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025 ja uudistetun lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alkupuolella.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmisti myös laajassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024), joka hyväksyttiin 24.10.2024. Tavoitepäätöksen toimeenpanon ja seurannan tueksi laaditaan erillinen toimeenpanosuunnitelma, jossa tullaan määrittelemään eri viranomaisten vastuut ja toimenpiteiden tarkempi aikataulu.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksen mukaan varautumisesta vastaavien ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen on järjestettävä toimintansa tavalla, joka ei vaaranna taloudellisten toimijoiden välistä kilpailuneutraliteettia, ellei siihen ole maanpuolustuksen tai kansallisen turvallisuuden kannalta perusteltuja poikkeusoloihin liittyviä painavia syitä.

Tällä hetkellä on käynnissä useita kokonaisturvallisuuteen, varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyviä strategia- ja selontekohankkeita, kuten valmiuslain uudistaminen, yhteiskunnan turvallisuusstrategian uudistaminen, kansallisen turvallisuuden strategia, kyberturvallisuusstrategian uudistaminen, kriittisen infrastruktuurin kriisikestävyyssäädäntö (CER direktiivin kansallinen toimeenpano) ja valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen -hanke. Lisäksi valmistellaan ulko- ja turvallisuuspoliittista ja puolustuspoliittista selontekoa.

2.5.3 Elintarvikehuolto osana huoltovarmuutta

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksen (568/2024) mukaan elintarvikehuollon tehtävänä on turvata väestön riittävä ravinnon saatavuus, laatu ja turvallisuus kaikissa tilanteissa. Elintarvikealan toimiva huoltovarmuusyhteistyö muodostuu toisiaan tukevasta alkutuotannon, elintarviketeollisuuden, päivittäistavarakaupan ja jakelun sekä ruokapalvelutoimialan toiminnoista ja niihin tiiviisti liittyvästä viranomaisyhteistyöstä.

Alkutuotanto ja sen jatkuvuuden varmistaminen ovat elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiä. Keskeistä on varmistaa huoltovarmuuden kannalta riittävän omavarainen ja monipuolinen alkutuotanto ja jalostus sekä elintarvikkeiden saatavuus häiriötilanteissa. Tämä on tunnistettu tavoitteeksi myös Maka-raportissa, jonka toimeenpanoon hallitus on sitoutunut.

Elintarvikkeet ovat määrällisesti suurin ja tärkein osa päivittäistavaroita. Päivittäistavarakaupan toimitusketjussa on elintärkeää huolehtia hankinnan, jakelukeskusten ja logistiikan jatkuvuudenhallinnasta, varautumisesta ja toimintaedellytyksistä niin kuluttajille kuin ruokapalveluille. Ruokapalvelut hankkivat osan elintarvikkeista kilpailutuksilla suoraan elintarvikealan yrityksiltä sekä alkutuotannosta. Tämä täydentää foodservice-tuueilta tilattavia tavaratoimituksia.

Julkiset ruokapalvelut ovat Suomen elintarvikehuollon ja huoltovarmuuden näkökulmasta merkittävä tekijä. Joukkoruokailun tulee toimia keskeytyksettä eriasteisissa häiriötilanteissa turvaten puolustusvoimien, Rikosseuraamuslaitoksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden ruokapalvelut sekä lakisääteiset koulujen ja varhaiskasvatuksen ruokapalvelut. Varautuminen erityyppisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin on viime vuosina tullut entistä tärkeämmäksi. Ruokapalveluiden huoltovarmuuden merkitys on tunnistettu myös Huoltovarmuusorganisaatiossa, johon perustettiin vuoden 2024 tammikuussa Ruokapalvelupooli tukemaan ruokapalvelutoimijoiden yhteistyötä huoltovarmuuden ja varautumisen kehittämisessä sekä alan jatkuvuutta uhkaavien kriisien vaikutusten ennaltaehkäisyssä.

2.5.4 Huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteuttaminen julkisissa hankinnoissa

Hankinnoissa on yhä enemmän huomioitava pitkistä logistiikkaketjuista aiheutuva epävarmuus saatavuudessa sekä erilaiset turvallisuuteen liittyvät uhkatekijät, kuten laajoja tietojärjestelmiä koskeva kyberturvallisuus, joka on varmistettava koko hankinnan elinkaaren ajaksi. Samalla hankintayksiköiden tulee huomioida EU:n voimassa olevat pakotteet ja erilaiset huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta ja muita vastaavia seikkoja koskevat ohjeet ja suositukset.

Elintarvikehankinnoissa hankintayksikön on huomioitava ruokapalveluiden järjestämisen osalta eri vaihtoehtojen, kuten ulkoistuksen vaikutus toiminnan jatkuvuudenhallintaan erityyppisissä häiriötilanteissa. Elintarvikkeita ja ruokapalveluita hankittaessa huomionarvoista on esimerkiksi elintarvikkeiden saatavuuteen ja logistiikkaketjun haavoittuvuuksiin varautuminen. Elintarvikehankinnan jakaminen osiin ja paikallisesti tuotettujen elintarvikkeiden hyödyntäminen

ovat keinoja ruokapalveluiden elintarvikehuollon riskinsietokyvyn parantamiseksi. Ruokapalveluhankinnoissa on lisäksi varauduttava erilaisiin häiriötilanteisiin kuten sähkön ja veden saannin sekä ICT-järjestelmien toiminnan katkoksiin. Tästä syystä myös elintarvikehankinnoissa voidaan asettaa ehtoja, jotka voivat koskea muun muassa hankintayksikön toiminnalle välttämättömien tuotteiden ja palveluiden tuottamista, logistiikkaa ja toimitusehtoja sekä jatkuvuudenhallintaa häiriötilanteissa.

Varautumiseen ja julkisiin hankintoihin liittyvät tarpeet voivat olla ristiriidassa. Varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin edellyttää usein pysyvämpiä rakenteita ja eritasoisia kumppanuuksia, jotka mahdollistavat suunnittelun, materiaalsen varautumisen toimijoille suunniteltujen tehtävien hoitamiseen eri tilanteissa, ja harjoittelun. Haasteet koskevat erityisesti sellaisia järjestelyjä, joissa on kyse hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista. Tyypillinen erimerkki on puitejärjestely tai puitejärjestelyn kaltainen sopimus, jossa sovitaan tietyn tavaran tai palvelun toimittamisesta tulevaisuuden mahdollisissa poikkeusoloissa tai tietyissä häiriötilanteissa ja tähän liittyvästä suunnittelusta ja harjoittelusta. Tällaisten hankintojen avoimeen kilpailutukseen liittyy haasteita. Jotta kilpailuasetelma on tehokas, tulee potentiaalisille tarjoajille toimittaa kattavasti tietoja hankinnan kohteesta. Toisaalta tiedot voivat olla sillä tavoin kriittisiä, ettei hankintalainsäädäntö taivu hankintaprosessin toteuttamiseen hyvin rajallisilla tiedoilla.

Mikäli kyse on tietyn toimittajan toimitusvarmuudesta, kyse voi olla joko sen omaehtoisesti toteuttamasta jatkuvuudenhallinnasta, asiakkaan toimittajalta tilaamasta palvelusta tai lainsäädäntöön perustuvasta veloitteesta. Esimerkiksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun direktiivin ((EU) 2022/2557) nojalla direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvien kriittisten toimijoiden tulee muun muassa laatia direktiivin mukaisia riskiarvioita, toteuttaa toimenpiteitä häiriönsietokyvyn varmistamiseksi ja laatia näitä koskevia suunnitelmia.

Hankintalakia on syytä arvioida ja selventää siltä osin, kuinka huoltovarmuuteen, häiriönsietokykyyn ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja voidaan nykyistä paremmin huomioida kaikissa turvallisuuskriittisissä hankinnoissa. Huoltovarmuus, häiriönsietokyky ja tietoturvallisuus voitaisiin edellä kuvattujen puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin periaatteiden mukaisesti huomioida nykyistä selkeämmin myös hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa.

2.6 Hankintojen vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta

2.6.1 Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintalain 80 §:n mukaan hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas, tarjoaja tai alihankkija tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas, tarjoaja tai alihankkija taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin 80 §:ssä mainitusta rikoksesta rangaistukseen.

Yrityksiltä edellytetään aiempaa vastuullisempaa toimintaa. Pakollista poissulkemista koskeva sääntely ei tällä hetkellä kata esimerkiksi törkeitä ympäristörikkoksia tai törkeitä kirjanpitorikkoksia. On myös huomioitava hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan korotetaan työelämässä tapahtuvan hyväksikäytön rangaistavuutta korvaamalla nykyinen kiskonnantapaista työsyryntää koskeva pykälä kiskonnalla työelämässä ja törkeällä kiskonnalla työelämässä, ja säädetään törkeän tekemuodon rangaistusminimiksi vankeusrangaistus. Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että muutetaan lainsäädäntöä niin, että edellä mainituista rikoksista voidaan rangaistuksen lisäksi määrätä tekijä liiketoimintakieltoon. Ulotetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu kiskontaan ja törkeään kiskontaan työelämässä.

Hankintalain 80 §:n säännöstä on syytä arvioida ainakin edellä mainittujen rikosten osalta.

2.6.2 Rikosrekisteriotteet

Hankintalain 80 §:ssä säädetään pakollisista poissulkemisperusteista, joita hankintayksikkö on velvollinen noudattamaan EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Hankintalain 88 §:n mukaan hankintayksiköiden tulee selvittää, koskeeko valittua tarjoajaa jokin lain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste. Näytöksi hankintayksikön on hyväksyttävä rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu rikosrekisterin ote. Yhteisösakoista voidaan luovuttaa yhteisösakko-ote.

Rikosrekisteriote voidaan luovuttaa sellaisesta yksityisestä henkilöstä, joka on ehdokkaana tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai käyttää edustus-, päätös- tai valvontavaltaa kyseisessä yrityksessä tai yhteisössä. Rikosrekisteriotteen luovuttaminen edellyttää henkilön suostumusta eikä ote saa olla

kahtatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikköön toimitetun otteen tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, eikä hankintayksikkö saa ottaa siitä jäljennöstä eikä tallentaa sitä. Poissulkemisperusteiden tarkastamisen jälkeen ote tulee hävittää tai palauttaa tarjoajalle. Samaa rikosrekisteriotetta voidaan käyttää kahdentoista kuukauden ajan ja esittää useammalle hankintayksikölle.

Oikeusrekisterikeskus luovuttaa rikosrekisteriotteet hakemuksen perusteella. Rikosrekisteriotteen luovuttamista hankintamenettelyyn voidaan hakea sähköisen asiointipalvelun kautta taikka lähettämällä hakemus sähköpostitse tai kirjeitse. Sähköisen palvelun käyttäminen edellyttää yrityksen Suomi.fi -tunnisteella palveluun kirjautumista.

Tarjoajan tulee hankkia ja lähettää valtakirja Oikeusrekisterikeskukselle yrityksestä ja kaikista niistä henkilöistä, joista rikosrekisteriotetta haetaan eli esimerkiksi toimitusjohtajalta, hallituksen jäseniltä ja nimenkirjoituksen omaavilta henkilöiltä. Hankintamenettely viivästyy, jos yritys ei kerralla toimita kaikkia tarvittavia valtakirjoja.

Noin puolet hakemuksista saapuu muun kuin sähköisen asiointipalvelun kautta. Oikeusrekisterikeskuksessa kului vuonna 2023 noin 1,5 henkilötyövuotta hankintamenettelyä varten luovutettavien rikosrekisteriotteiden käsittelyyn ja tietojen luovuttamiseen. Suurin osa työstä koostuu sähköpostin vastaanottamisesta, kirjepostin vastaanottamisesta ja valtakirjojen tarkastamisesta sekä hakemustietojen syöttämisestä rikosrekisterijärjestelmään. Sähköisen asiointipalvelun kautta lähetettyjen hakemusten osalta suurin osa työstä kuluu hakemuksen liitteenä olevien johtohenkilöiden valtakirjojen manuaalisessa tarkastamisessa.

Oikeusrekisterikeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2023 hankintamenettelyyn liittyviä otteita annettiin 23 063 kappaletta (vuonna 2022 17 178 kappaletta). Mukana luvussa ovat myös yhteisösakko-otteet. Hankintamenettelyotteet voidaan tilata myös sähköisen asiointipalvelun kautta. Vuonna 2023 hankintamenettelyyn liittyviä otteita tilattiin ja maksettiin sähköisessä asiointipalvelussa lähes 19 000 kappaletta. Noin 4 000 hakemusta tuli muuta kautta ja ne laskutettiin jälkikäteen. Hankintamenettelyotteet työllistävät oikeusrekisterikeskuksen rekisteripalveluita noin 1,5 henkilötyövuoden verran. Hakemusten käsittelyaika oli vuonna 2023 noin 5 työpäivää. Palveluaikalupaus asiakkaille on 7 työpäivää.

Hankintamenettelyote toimitetaan hakijalle eli tarjouksen tehneelle yritykselle edelleen hankintayksikölle toimitettavaksi aina postitse, mutta henkilö, josta ote on pyydetty, näkee ja voi tulostaa otteen itselleen kirjautumalla sähköiseen asiointipalveluun.

Oikeusrekisterikeskus on toistaiseksi tulkinnut, että hankintamenettelyotetta ei voi toimittaa tarjouskilpailuun osallistuvalla yrityksellä sähköisesti, koska rikosrekisterilain mukaan hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisteriotteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Rikosrekisteriote on tarkistuksen jälkeen hävitettävä tai palautettava henkilölle, jota se koskee.

Hankintadirektiivin poissulkemisperusteita koskeva sääntely

Hankintadirektiivin 60 artiklan mukaan hankintaviranomaiset voivat vaatia todistuksia, lausuntoja ja muita todistuskeinoja näytöksi siitä, että 57 artiklan mukaisia poissulkemisperusteita ei ole ja että valintaperusteet täyttyvät 58 artiklan mukaisesti. Hankintaviranomaiset eivät saa vaatia muita kuin tässä artiklassa ja 62 artiklassa tarkoitettuja todistuskeinoja.

Talouden toimijat voivat 63 artiklan osalta turvautua mihin tahansa näyttöön, jolla ne todistavat hankintaviranomaiselle, että niillä on käytössään tarvittavat voimavarat. Hankintaviranomaisten on hyväksyttävä ote tarkoituksenmukaisesta rekisteristä, kuten rikosrekisteristä, tai jollei sellaista ole, talouden toimijan toimivaltaisen oikeus- tai hallintoviranomaisen antama vastaava asiakirja, näyttönä siitä, että mikään 57 artiklassa eritellyistä tapauksista ei koske talouden toimijaa ja että se täyttää asetetut vaatimukset.

Hankintayksikkö voi hyväksyä myös muun todistuksen. Hankintadirektiivin mukaan, jos jäsenvaltio ei anna tällaisia asiakirjoja tai todistuksia tai jos ne eivät kata kaikkia 57 artiklassa mainittuja tapauksia, ne voidaan korvata valaehdoisella ilmoituksella tai, jos vala ei ole käytössä kyseisessä jäsenvaltiossa tai maassa, vakuutuksella vahvistetulla ilmoituksella, jonka asianomainen henkilö antaa talouden toimijan alkuperäjäsenvaltion tai -maan taikka sen sijoittautumisjäsenvaltion tai -maan toimivaltaiselle oikeus- tai hallintoviranomaiselle, notaarille tai pätevälle ammattialan yhteisölle.

Rikosrekisteriotteisiin liittyvää arviointia

Suomessa hankintadirektiivin säännös saatettiin aikanaan voimaan hyväksymällä näytöksi rikosrekisteriote. Voimassa oleva järjestely ei kuitenkaan ole täysin hankintadirektiivin mukainen, koska rikosrekisteriote ei kata henkilöiden sakkorangaistuksia. Rikosrekisteriotteiden merkitys poissulkemisperusteena on jäänyt lähinnä hallinnolliseksi muodollisuudeksi, vaikka poissulkeminen sinänsä on tärkeää harmaan talouden toiminnan ja talousrikollisuuden estämiseksi. Puutteenä on pidettävä myös sitä, että tiedot eivät sisällä hankintadirektiivin kattamia sakkorangaistuksia.

Samalla on huomioitava se, että rikosrekisteritietoja ei juurikaan ole saatavana muista maista tulevilta tarjoajilta. Käytännön hankintatoiminnassa ongelmana on pidettävä myös sitä, että dynaamisessa hankintajärjestelmässä ehdokkaiden hyväksymiselle on asetettu 10 päivän määräaika, mutta rikosrekisteritietoja ei useinkaan saada tässä ajassa, jolloin hakemusten käsittely viivästyy.

Hankintasääntelyn voimaan tullessa vuonna 1994 kaikki asiakirjat olivat paperisia, mutta erilaisten vaatimusten ja dokumentaatiovelvoitteiden lisääntyä hankintojen kilpailuttamisessa on siirrytty rikosrekisteriotteita lukuun ottamatta digitalisoituun tarjousmenettelyyn. Tähän nähden rikosrekisteriotteen käyttö on muodostunut joiltain osin jopa kohtuuttomaksi hallinnolliseksi taakaksi sekä hankintayksiköille että erityisesti tarjoajille. Rikosrekisteriotteet ovat manuaalisia ”näyttöpapereita”, joiden voimassaoloon, käyttämiseen ja säilyttämiseen liittyy hankintamenettelyn tarpeisiin nähden epätarkoituksenmukaisia rajoituksia.

Käytännön hankintatoimessa on ilmennyt, että rikosrekisteriotteiden toimittamista ja tarkastamista koskevat velvoitteet ovat aiheuttaneet merkittävän hallinnollisen taakan hankintayksiköille ja yrityksille. Rikosrekisteriotteella on tiedot vain erittäin törkeistä ja harvinaisista rikoksista ja lähtökohtaisesti tarjoaja päättää henkilöpiirin, josta otteet toimitetaan. Hankintayksiköiden havaintojen mukaan rikosrekisteriotteiden tarkistamisen yhteydessä on käynyt ilmi, että pakolliseen poissulkuun johtavia rikoksia on äärimmäisen vähän. Rikosrekisteriotteen tarkastaminen on hankintayksiköissä muodostunut lähinnä hallinnolliseksi muodollisuudeksi.

Voimassa oleva sääntely voi olla ongelmallinen myös henkilötietojen suojan kannalta. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Osa poissulkemisperusteina olevista rikoksista on oikeuskäytännön perusteella sellaisia, ettei niitä merkitä tuomiosta huolimatta rikosrekisteriin, vaan päiväsakoon tuomitusta rikoksesta tehdään merkintä sakkorekisteriin eikä tällainen merkintä ilmene hankintalain 88 §:ssä tarkoitettussa rikosrekisteriotteessa.

Käytännössä rikostuomioita ja rikkomuksia koskevien rikosrekisteriotteiden käsittely nykyisessä sääntelyssä ja suhteessa hankintalaissa mainittuihin rikosnimikkeisiin voi edellyttää tietosuoja-asetuksen 5 artiklan tarkoituksen tarpeellisuusvaatimuksen arviointia.

Henkilöitä koskevat rikosrekisteriotteet eivät ole tehokas keino esimerkiksi harmaan talouden torjunnan edellyttämien rikostietojen selvittämiseen. Rikosrekisteriotteesta ei ilmene kaikkia hankintalaissa tarkoitettujen rikosnimikkeiden mukaisia

lainvoimaisia rangaistustietoja, koska niitä ei merkitä rikosrekisteriotteelle. Esimerkiksi pakollisiin poissulkemisperusteisiin kuuluvasta avustuspetoksesta on tuomittu Tilastokeskuksen rikostilaston mukaan vuosina 2019–2022 ehdolliseen vankeuteen yksi henkilö ja neljä henkilöä sakkorangaistukseen. Vuosina 2019–2022 työturvallisuusrikoksesta on tuomittu ehdollista vankeutta yhdelle henkilölle, sakkoja 591 henkilölle, ja työaika-suojelurikoksesta sakkoa kuudelle henkilölle. Hankintalaissa tarkoitettulla rikosrekisteriotteella näkyy tieto rikoksista, joista on tuomittu vankeusrangaistus.

Rikosrekisterilain 10 §:n mukaan tieto ehdollisesta vankeudesta poistetaan rikosrekisteristä viiden vuoden kuluttua, tieto ehdottomasta enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksesta kymmenen vuoden kuluttua, ja tieto ehdottomasta yli kahden vuoden vankeusrangaistuksesta kahdenkymmenen vuoden kuluttua lainvoiman saaneen tuomion antamispäivästä. Sakkorangaistus ei yleensä velvoittaisi hankintalain 80 §:n mukaisen poissulkemisperusteen käyttöön. Sakko-tuomiot kirjataan sakkorekisteriin, josta ei tuoteta tietoa hankintalaissa tarkoitettulle rikosrekisteriotteelle.

Rikosrekisteriotteiden käytöstä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa arvioitaessa voidaan todeta, että hankintayksiköiden havaintojen mukaan pakolliseen poissulkemiseen johtavia rikoksia ei otteista käytännössä ilmene. Myös itse rikosrekisteriotteiden tarkistamista koskeva prosessi on hallinnollisesti raskas sekä hankintayksiköille että tarjoajille. Voimassa olevan hankintalain mukaan rikosrekisteriotteet voidaan pyytää toimitettavaksi myös tarjoajan alihankkijoista, mikä voi merkittävästi lisätä tarkastamistyötä ja yritysten velvoitteita otteiden hankkimiseen.

Tietosuojavaatimusten vuoksi rikosrekisteriotteet tuodaan joko hankintayksikölle paikan päällä tarkastettaviksi tai ne lähetetään postitse hankintayksikön antaman ohjeistuksen mukaisesti. Käytössä voi olla myös etäasiointiin perustuva tarkistusmenettely. Esimerkiksi Hansel Oy tarkastaa vuosittain noin 3 000 rikosrekisteriotetta. Toimittajilla voi lisäksi olla jopa kymmeniä alihankkijoita. Mikäli hankintayksikkö käyttäisi oikeuttaan tarkistaa soveltuvuusvaatimusten täyttyminen myös alihankkijoilta ja voimavarayksiköiltä, voisi tästä aiheutua mittava työmäärä. Pyrkimys tämän työmäärän välttämiseen saattaa osaltaan aiheuttaa sen, ettei alihankkijoita pyydetä nimeämään tarjouksissa. Tämä vaikeuttaisi hankintojen toteutumisen valvontaa sopimuskaudella. Rikosrekisteriotteiden vaatiminen voi jossain määrin heikentää julkisten hankintojen houkuttelevuutta ja hankintayksiköiden mahdollisuuksia saada hyviä tarjouksia.

Talousvaliokunta on mietinnössään (TaVM 12/2021 vp.) arvioinut rikosrekisteri-otteiden käyttökelpoisuutta pakollisten poissulkemisperusteiden osoittamisessa. Talousvaliokunta katsoi, että rikosrekisteriote ei välttämättä anna kattavaa kuvaa hankintalaissa tarkoitettujen rikosnimikkeiden osalta. Talousvaliokunta toi lisäksi mietinnössään esille, että mahdollinen sopimuksenaikaiseen tarkastamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely edellyttäisi yksityiskohtaisempaa jatkovalmistelua.

Hallitusohjelman mukaan hallinnollista rikostorjuntaa koskevaa lainsäädäntöä kehitetään tukemaan niitä tarpeita, joita viranomaistoiminnan täysipainoinen ja tuloksekas toteuttaminen edellyttää. Tämä tukee osaltaan myös tavoitetta uudistaa hankintoja koskevien pakollisten poissulkemisperusteiden näyttönä käytettävän rikosrekisteriotteen käyttöä.

Rikosrekisteriotteiden käsittelyn poissulkemisperusteen selvittämisen voidaan arvioida sisältävän useita puutteita. Keskeistä olisi arvioida muun muassa se, onko rikosrekisteriotteiden käsittely tietosuoja-asetuksen mukaisesti tarpeellista hankintamenettelyssä, jos pääosa 80 §:ssä mainituista rikoksista saaduista rangauksista ei edes ilmene otteella. Hankintalaissa olevaa velvoitetta rikosrekisteri-otteiden käyttämiseen ja mahdollisia muita todentamistapoja on syytä arvioida siten, että pakollisten poissulkemisperusteiden tarkastamisprosessin sujuvoitetaan.

2.6.3 Alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtaminen

Hankintalain 78 §:ssä säädetään alihankkijan poissulkemisesta sellaisessa tilanteessa, jossa alihankkijaa rasittaa hankintalain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen tai 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Hankintalain 1.7.2021 voimaan tulleen muutoksen valmistelun yhteydessä havaittiin alihankkijoita ja voimavarayksiköitä koskevassa sääntelyssä tulkinnanvaraisuutta, ja asian selvittäminen päätettiin siirtää hankintalain myöhemmin toteutettavan uudistuksen yhteyteen.

Hankintalakia olisi tarpeen muuttaa myös alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamista koskevan sääntelyn osalta siten, että se vastaa hankintadirektiivin sanamuotoa.

2.7 Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa koskevat ehdot

2.7.1 Yleistä

Hankintalain 12 luvussa säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta ja erityisesti hankintoihin liittyvistä laatuvaatimuksista. Säännökset perustuvat osittain hankintadirektiivin 76 artiklaan, jonka 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on lainsäädännössään varmistettava, että hankintayksiköt *voivat ottaa huomioon* muun muassa palvelujen laatuun ja jatkuvuuteen liittyviä tekijöitä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja hankkiessaan. Hankintadirektiivin 76 artiklan tarkoituksena oli selvittää, että jäsenvaltioilla on oikeus asettaa hankinnoissa sellaisiakin vaatimuksia, jotka voivat olla ristiriidassa puhtaan kustannustehokkuuden kanssa. Näitä voivat olla esimerkiksi palvelun saavutettavuus, eli potilaan on päästävä palveluun kohtuulliselle etäisyydelle kodistaan, vaikka tämä vaatimus jossain määrin syrjisi kauempana tai muissa jäsenvaltioissa olevia palveluntarjoajia. EU:n perussopimuksen mukaisen tavaroiden, palvelujen ja pääomien liikkumisvapauden sekä sijoittautumisvapauden lisäksi tunnustetaan ja tunnustetaan myös muut oikeushyvät kuin vain kokonaistaloudellinen edullisuus suppeassa merkityksessä. Hankintadirektiivi on menettelytapasääntelyä. Siten tarkoituksena ei ole säätää palvelujen sisällöstä myöskään hankintalaissa. EU:n perussopimuksen 168 artiklan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Siten on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten ne mahdollistavat kansallisessa lainsäädännössään hankintadirektiivissä esitettyjen laatutekijöiden käytön.

Voimassa olevan hankintalain säätämisen aikaan Suomen kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeva lainsäädäntö ei sisältänyt yhtä laajasti velvoittavia laatuvaatimuksia kuin nykyisin. Hankintalain 12 luvun säännöksiä vastaavaa sääntelyä ostettavalle palvelulle ja palvelun tarjoajille asetettavista laatuvaatimuksista on nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, jäljempänä *järjestämislaki*) 3 luvussa. Järjestämislaissa on säädetty kattavasti hyvinvointialueita koskevista velvoitteista, sekä palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Palvelujen järjestäminen siirtyi vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueiden vastattavaksi.

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan järjestämislain 14 §:n mukaan yksityisellä palveluntuottajalla on oltava muun muassa hyvinvointialueen hankkimien palvelujen sisältöön ja laajuuteen nähden riittävä osaaminen, palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä muut riittävät toimintaedellytykset. Yksityisen palveluntuottajan on oltava riittävän vakavarainen, jotta se pystyy huolehtimaan toiminnasta, sen jatkuvuudesta ja lakisääteisten

velvollisuuksiensa täyttämisestä. palveluntuottajan on nimettävä toiminnasta vastaava vastuuhenkilö sekä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä määrä toimintokohtaisia vastuuhenkilöitä. Hyvinvointialueen on lisäksi varmistettava, ettei yksityisen palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ole todettu vakavia tai toistuvia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa.

Järjestämislain 15 §:ssä on lueteltu kattavasti, mitä hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välisessä sopimuksessa on vähintään sovittava. Näitä seikkoja ovat muun muassa se, miten hankittavien palvelujen sisältö, määrä ja laatu käytännössä toteutetaan sekä miten hyvinvointialue käytännössä ohjaa ja valvoo toimintaa. Merkityksellistä on myös se, että järjestämislaissa edellytetään sopimukseen otettavaksi sanktioita mahdollisen palvelun tuottajan virhetilanteen varalta ja ehdot, kuinka sopimus voidaan tarvittaessa irtisanoa.

Järjestämislain 17 ja 18 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti palveluntuottajan ja tämän alihankkijan velvollisuuksista. Alihankkijoiden käyttämiseen on oltava etukäteen lupa hyvinvointialueelta. Palvelun tuottajan on muun ohella noudatettava hyvinvointialueen määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja sekä toimittava yhteistyössä hyvinvointialueen ja muiden palveluntuottajien kanssa. Järjestämislaissa on säädetty yksityiselle palveluntuottajalle velvoite noudattaa hallinnon yleislakeja, kuten julkisuuslakia ja rikoslain virkavastuuta koskevia säännöksiä. Yksityiseltä palveluntuottajalta edellytetään järjestämislain 40 §:n mukaisesti myös kattavaa omavalvontaa.

Lisäksi järjestämislain 8 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämistä varten toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämistä varten toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto, ja riittävästi monipuolista asiantuntemusta.

2.7.2 Hankintalain säännökset sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta

Voimassa olevan hankintalain 12 luvussa ja erityisalojen hankintalain 10 luvussa säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen yleisistä periaatteista ja laadun huomioimisesta.

Hankintalain 108 §:n ja erityisalojen hankintalain 99 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Lisäksi on otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määriteltävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Hankintamenettelyä koskevassa 109 §:ssä viitataan lain 3 §:n mukaisiin yleisiin periaatteisiin, mutta kilpailuttamisesta ei säädetä yksityiskohtaisesti. Suorahankintoja voidaan tehdä muutoin samalla tavoin kuin muitakin hankintoja. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin lain 110 §:ssä säädetty suorahankinta erityistilanteissa. Hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hankintalain 111 ja 112 §:ssä todetaan lain 7 luvun mukainen ilmoitusvelvollisuus hankinnoista ja tietojenvaihdon tavat. Tarjouspyynnön ja tarjouksen osalta (113 §) todetaan hankinnoissa noudatettavat yleiset periaatteet (tarjousajan asettaminen, kirjallinen tarjouspyyntö ja tarjous, ehtojen asettaminen niin, että voidaan saada keskenään vertailukelpoisia tarjouksia). Lisäksi todetaan tavanomaiset tarjousten arviointia ja vertailua koskevat periaatteet (tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus, poissulkeminen, lisätietojen pyytäminen). Tarjoajan soveltuvuudesta ja poissulkemisen periaatteista säädetään lain 114 §:ssä. Hankintayksikkö voi halutesaan soveltaa ehdokkaisiin, tarjoajiin ja alihankkijoihin myös lain 81 §:ssä säädettyjä hankinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Hankintalain 80 §:ssä mainittuihin rikoksiin syyllistyneet ja velvoitteita laiminlyöneet tarjoajat on kuitenkin suljettava tarjouskilpailusta.

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa (115 §) todetaan vastaava periaate kuin muissakin hankinnoissa: kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa saa kuitenkin käyttää vain poikkeustilanteissa pelkkää hintaa tarjousten vertailuperusteena. Poikkeustilanteen perusteet on ilmoitettava asiakirjoissa.

2.7.3 Arvio hankintalain 12 luvun sosiaali- ja terveystalouden koskevasta sääntelystä

Hallitusohjelman jaksossa 2.4 Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen, on kirjauksia muun muassa palveluiden saatavuudesta, kustannustehokkuudesta, integraatiosta sekä ikäihmisten ja vammaisten palvelujen laadusta. Kirjausten mukaan vammaisten erityistarpeista ja palvelun jatkuvuudesta huolehditaan hankintalain säästöjen puitteissa ja huomioidaan hankinnoissa mahdollisuudet räätälöityihin suoraankinnoihin. Hankintalakia koskevalla viittauksella tarkoitetaan erityisesti hankintalain 110 §:n mahdollistamaa suoraankintaa erityistilanteissa. Tämä säännös on tarpeen säilyttää, mutta se voidaan siirtää lakiteknisesti osaksi hankintalain 40 §:n mukaisia suoraankintaperusteita.

Hallitusohjelman jaksossa 2.6 Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen, todetaan muun muassa, että kevennetään sitä yksityiskohtaista palvelujen sisältöä koskevaa sääntelyä, joka on tullut tarpeettomaksi hyvinvointialueiden aloittamisen ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämislain mukaisen kansallisen ohjauksen myötä. Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että tehdään hankintalaki ja julkisten hankintojen prosesseista sosiaali- ja terveyssektorin hankintojen osalta selvitys, jossa varmistetaan, että hankintojen toteuttaminen on mahdollisimman tehokasta ja kilpailutukset onnistuvat. On kuitenkin varmistettava, että esimerkiksi elämänmittaisissa palveluissa tulee huomioiduksi palveluiden jatkuvuus.

Hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki säädettiin ennen voimassa olevaa hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä. Hankintalakia säädettäessä ongelmana oli, että kaikki kunnat eivät kiinnittäneet riittävästi huomiota ostettavien palvelujen laatuun. Vuoden 2016 lakiuudistuksessa hankintalakiin lisättiin laatua koskevia suosituksia. Nytemmin hyvinvointialueet muodostavat kuntia laajemman kokonaisuuden ja niillä on monilta osin paremmat voimavarat ja osaaminen myös hankintojen kilpailuttamiseen ja laadun huomioimiseen alan lainsäädännön mukaisesti.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämislain 3 luvun mukainen sääntely kattaa paljon hankintalasia yksityiskohtaisemmin ja laajemmin sosiaali- ja terveystalveluja koskevia laatuvaatimuksia ja eri hankintaehtoja. Tästä syystä hankintalain 12 luvun sääntely on käynyt kilpailuttamisvelvoitetta lukuun ottamatta tarpeettomaksi. Hallitusohjelman kirjaus talvelujen sääntelyn keventämisestä voidaan sosiaali- ja terveystalvelujen hankintojen osalta toteuttaa kumoamalla hankintalain 12 luvun laatuvaatimuksia koskevaa sääntelyä siltä osin, kun se on päällekkäistä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämislain 3 luvun säännösten kanssa. Hankintalain 12 luku voitaisiin siten kumota ja muuttaa lain 40 § suorahankintaa koskeva säännös kattaamaan myös edellä mainittu lain 110 § suorahankintasäännös. Vastaavasti velvoite kilpailuttaa sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnat seuraa suoraan hankintadirektiiveistä, joten velvoite julkaista sosiaali- ja terveystalvelujen hankintaa koskeva ilmoitus HILMA-järjestelmässä jäisi edelleen hankintalakiin. Muita erityisiä talveluja koskeva sääntely voidaan huomioida hankintalain 11 luvussa.

Hallitusohjelman kirjaus siitä, että elämänmittaisissa talveluissa tulee huomioida talveluiden jatkuvuus, toteutuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämislain sekä vanhus- ja vammaistalvelulainsäädännön ja muun erityislainsäädännön ehtojen mukaisesti. Kirjauksella on liittymä hankintalain 108 §:n velvoitteeseen laadun huomioimisesta hankinnoissa. Uusi vammaistalvelulaki tuli voimaan 1.1.2025. Myös sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä koskevaa lakia on tarkoitus uudistaa. Tarvittaessa hankintalain 108 §:n mukainen laatuvaatimuksia koskeva säännös voidaan huomioida sosiaali- ja terveystalveluministeriön valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä.

2.8 Hankintojen ilmoittaminen

2.8.1 Kaksikielisyys hankinnoissa

Velvollisuudesta ilmoittaa hankinnoista sekä ilmoitusmenettelystä säädetään EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta hankintalain 7 luvussa. EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen ilmoittamisesta koskevassa 60 §:ssä ei ole yksilöity ilmoittamisessa käytettävää kieltä. Ilmoittamisesta koskevia 60 §:n säännöksiä sovelletaan myös sosiaali- ja terveystalveluhankintojen ja muiden erityisten talveluhankintojen sekä käyttöoikeussopimusten ilmoittamiseen. Kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen, osalta hankintalain III osassa kansallisia hankintamenettelyjä koskevien säännösten mukaisesti hankintailmoitus on julkaistava suomen tai ruotsin kielellä. Jos hankintayksikkö on viranomainen, sen tulee noudattaa toiminnassaan

hallinnon yleislakeja kuten kielilakia. Kansalliset säännökset sekä hankintojen ilmoittamista koskeva Hilma-järjestelmä eivät ole mahdollistaneet hankintojen ilmoittamista samanaikaisesti useammalla eri kielellä.

Suomen Kuntaliitto ry:n Julkisten hankintojen neuvontayksikön työ- ja elinkeinoministeriölle laatima hankintojen kaksikielisyyttä koskeva selvitys valmistui vuonna 2021. Selvitys pohjautui hankintayksiköille ja tarjouskilpailuihin osallistuville yrityksille tehtyyn kyselyyn. Sen tavoitteena oli arvioida sekä hankintayksiköiden että tarjoajien näkemyksiä hankintalainsäädännössä olevista kohdista, jotka estävät kaksikielisten julkisten hankintojen toteuttamisen tai hankaloittaa sitä.

Hankintayksiköiden suurimmat ongelmat liittyvät selvityksen perusteella julkisten hankintojen sähköisessä ilmoituskanava Hilmassa julkaistavien ilmoitusten kieleen. Keskimäärin joka kuudennella hankintayksiköllä on tarve julkaista samasta hankintailmoituksesta kaksi eri kieliversiota. Nämä tahot olivat lähes poikkeuksetta kaksikielisiä kuntia tai valtion viranomaisia. Joka kolmannella kansallisia hankintoja tehneistä hankintayksiköistä esiintyy usein tarve julkaista kansallisia hankintailmoituksia englannin kielellä.

Tarjoajaehdokkaat jäävät kyselyn vastausten perusteella erittäin harvoin pois kilpailutuksesta vain sen vuoksi, että hankinta-asiakirjat ovat yksikielisiä. Selvityksen mukaan tarjoajat eivät ole myöskään kokeneet, että hankintalain säännökset estäisivät niitä nauttimasta kielilain mukaisista oikeuksistaan.

Selvityksessä annettiin suosituksia hankintalainsäädännön ja Hilma-ilmoituskanavan kehittämiseksi. Suositusten mukaan ilmoituspohjien kielivaihtoehtoja tulisi lisätä ja ottaa käyttöön ilmoitusten kieliversioita. Hilma-ilmoituskanavan kehittämisestä vastaa vuoden 2025 alusta valtiokonttori.

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia olisi tarpeen muuttaa siten, että hankintayksiköillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet noudattaa kielilain vaatimuksia silloin, kun ne toiminnassaan noudattavat hallinnon yleislakeja.

2.8.2 Jälki-ilmoittaminen suoramankinnoista ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista

Hankintalain 58 §:ssä säädetään hankintojen ilmoitusvelvollisuudesta. Tärkeä avoimuuden ja seurannan väline on ilmoitusjärjestelmässä julkaistava jälki-ilmoitus tehdystä hankintasopimuksesta. Hankintalain 131 §:n mukaan EU-kynnysarvon ylittävissä suoramankinnassa sekä kansallisen kynnysarvon ylittävissä suoramankintana

toteutetussa liitteen E palveluhankinnassa ja käyttöoikeussopimuksessa hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta julkaista suoramarkintaa koskevaa ilmoitusta ennen hankintasopimuksen tekemistä.

Hankintalain 58 §:n mukaan hankintayksikön on kuitenkin julkaistava jälki-ilmoitus EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnasta, mikä kattaa myös hankintalain 40 ja 41 §:n mukaiset suoramarkinnat. Vastaava ilmoittamisvelvoite on erityisalojen hankintalain 62 §:ssä. Hankintalain 60 §:n sekä erityisalojen hankintalain 64 §:n mukaan hankinnoista on ilmoitettava sähköisessä HILMA-ilmoituskanavassa osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi, josta EU-ilmoitukset toimitetaan edelleen julkaistavaksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa (S-sarja) sekä Tenders Electronic Daily -tietokannassa (TED). HILMA-järjestelmä palvelee myös hankintayksiköiden omia ja EU:lle raportoitavia tilastotarpeita. Voimassa olevan lain mukaan velvoite ei koske EU-kynnysarvon alle jääviä hankintoja taikka hankintalain 136 §:n mukaisia sopimusmuutoksia.

Kansallisen kynnysarvon ylittävistä mutta EU-kynnysarvon alittavista hankinnoista on vuodesta 2020 lähtien ollut mahdollista tehdä vapaaehtoinen jälki-ilmoitus. Valmiudet kansalliselle jälki-ilmoittamiselle luodaan helmikuun 2025 aikana hankintailmoitukset.fi-palveluun osana eForms-täytäntöönpanoasetuksen toimeenpanoa. Jälki-ilmoitusten avulla saadaan tietoa esimerkiksi kilpailutusten voittajista, sopimusten arvoista ja tarjousmääristä. Tämä tieto on keskeistä paitsi kilpailutusten onnistumisen arvioinnissa myös hankintojen vaikutusarvioinneissa ja kehittämis-toimien kohdentamisessa. Suomen on lisäksi raportoitava komissiolle myös kansallisia hankinnoista. Nykyinen järjestelmä ei siten anna riittävää kuvaa toteutuneista hankinnoista eikä näitä hankintatoimen kansallisen kehittämisen kannalta merkityksellisiä tietoja voida hyödyntää myöskään hankintayksiköissä hankintojen strategisessa suunnittelussa. Hankintayksiköt eivät kuitenkaan noudata lakisääteistä jälki-ilmoituksen julkaisuvelvoitetta suoramarkintojen osalta, mikä on johtanut siihen, että markkinoilla ei ole tietoa toteutetuista suoramarkinnoista.

Velvoittava jälki-ilmoittaminen tarjoaa mahdollisuuden tarkastella julkisten hankintojen kilpailutilannetta, josta on tällä hetkellä saatavilla vain rajallisesti tietoa. Tutkimusnäyttö osoittaa, että kilpailun lisääntyminen julkisissa hankinnoissa laskee kustannuksia, mutta nykyisen tietopohjan puutteellisuuden vuoksi kilpailutilanteen arviointi ja markkinoiden toimivuuden parantaminen on haastavaa. Jälki-ilmoitusten avulla saataisiin paremmin näkyvyyttä kilpailun tilaan sekä ostettujen palveluiden hintoihin, mikä tukisi julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämistä.

Valtiovarainministeriön valmistelemissa kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemista koskevassa arvio-
muistiossa (11/2024) kansallinen jälki-ilmoittaminen ja sen velvoittavuus on
määritelty yhdeksi olennaisimmista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi.
Jotta tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi päätöksenteossa ja vaikutusarvioinnissa,
tulee tietopohjan olla riittävän kattava, mikä voidaan varmistaa jälki-ilmoittamisen
velvoittavuudella. Kansallisen jälki-ilmoittamisen velvoittavuus olisi myös yhden-
mukainen EU-lainsäädännön periaatteiden kanssa ja edistäisi Suomen julkisten
hankintojen tietojen hyödynnettävyyttä EU-tasolla osana eurooppalaista julkisten
hankintojen data-avaruutta, johon Suomi on liittynyt syksyllä 2024.

Voimassa olevan hankintalain mukaan kansallisissa jälki-ilmoituksissa määrä-
aika olisi neljä kuukautta sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin sopimus on
tehty. Tämä tarkoittaa, että jos sopimus tehdään esimerkiksi 1. maaliskuuta 2023,
jälki-ilmoituksen määräaika olisi vasta huhtikuun 2024 lopussa. Käytännössä tämä
voisi tarkoittaa yli vuoden viivettä tiedon toimittamisessa. Tämä on huomattavasti
pidempi kuin EU-sääntelyn edellyttämä 30 päivän määräaika. Lyhyempi, EU-sään-
telyn mukainen määräaika mahdollistaisi ajantasaisemman tiedon saatavuuden ja
yhtenäistäisi kansallisen käytännön EU-sääntelyn kanssa. Pidempi määräaika hanka-
loittaa tietojen oikea-aikaista hyödyntämistä esimerkiksi markkinatiedon analysoin-
nissa ja sopimusten seurannassa. Kansallisen hankintatietovarannon näkökulmasta
lyhyempi määräaika on edellytys tiedon tehokkaaksi hyödyntämiseksi ja tiedon saa-
miseksi oikea-aikaisesti päätöksenteon tueksi

Suomen on kuitenkin raportoitava komissiolle myös kansallisista hankinnoista.
Nykyinen järjestelmä ei siten anna riittävää kuvaa toteutuneista hankinnoista eikä
näitä hankintatoimen kansallisen kehittämisen kannalta merkityksellisiä tietoja
voida hyödyntää myöskään hankintayksiköissä hankintojen strategisessa suunnit-
telussa. Hankintayksiköt eivät kuitenkaan noudata lakisääteistä jälki-ilmoituksen
julkaisuvelvoitteesta myös suoramarkkinojen osalta, mikä on johtanut siihen, että
markkinoilla ei ole tietoa toteutetuista suoramarkkinoinnoista.

Hankintalain 101 § on edelleen tarpeen muuttaa jälki-ilmoittamista koskevalta
osalta siten, että se toteuttaa valtiovarainministeriön arviointimuistiossa asetettuja
tavoitteita.

2.9 Muutoksenhaku ja oikeussuoja

2.9.1 Hankintojen valvonta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista lain 15 luvussa säädetyn ehdoin ja toimivaltuuksin. Lain 139 §:n mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen hankintalain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on erityisesti laittomien suoramankintojen estäminen valvonnan keinoin. Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suoramankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen määräämistä, seuraamusmaksun määräämistä, sopimuskauden lyhentämistä tai hankintapäätöksen kumoamista tehottomuusseuraamuksen lisänä. 1.6.2024 voimaantulleen hankintalain muutoksen (164/2024) jälkeen virastolla on hankintasopimuksen tekemisestä alkaen vuosi aikaa tehdä esitys markkinaoikeudelle. Esitystä ei voida kuitenkaan tehdä, jos hankintayksikkö on tehnyt hankinnasta 131 §:ssä tarkoitetun suoramankintaa koskevan ilmoituksen.

Käytännön valvontatoiminnassa on käynyt ilmi, että erityisesti rakennusurakoissa, joissa EU-kynnysarvo on korkea (noin 5,5 miljoonaa euroa), hankinnan merkittävästä arvosta ja lainvastaisuuden ilmeisyydestä huolimatta virastolla ei ole ollut käytettävissään muita keinoja kuin huomautuksen antaminen. Hankintalain 141 §:ää on syytä muuttaa siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää tehottomuusseuraamuksen tai muun 141 §:n 1–4 kohdan mukaisen seuraamuksen myös kansallisista rakennusurakoista.

2.9.2 Hankintavalituslautakunta

Oikeusturvakeinojen osalta hallitusohjelmassa todetaan, että selvitetään mahdollisuutta luoda esimerkiksi hankintavalituslautakuntaan perustuva järjestelmä nopeutetusta muutoksenhausta julkisissa hankinnoissa. Hankintalain oikeusturvakeinoja on siten arvioitava myös tämän hallitusohjelmakirjauksen valossa. Hankintalain

16 luvussa säädetään nyt käytössä olevista oikeusturvakeinoista. Käytössä olevia keinoja ovat valitus markkinaoikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä hankintaoikaisuvaatimus hankintayksikölle.

Hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi lain 145 §:n mukaisin ehdoin. Valitus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen. Markkinaoikeuden määrittäminen seuraamuksista säädetään lain 154 §:ssä. Markkinaoikeus voi kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan, tai kieltää taikka velvoittaa korjaamaan virheellisen menettelyn. Markkinaoikeus voi määrätä myös hyvitysmaksun, tehottomuusseuraamuksen tai seuraamusmaksun tai lyhentää hankinnan sopimuskautta.

Markkinaoikeuden päätökseen saa eräin poikkeuksin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hankintayksikkö voi myös lain 132 §:n mukaan itse oikaista virheellisen päätöksensä tai peruuttaa muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun. Päätöksen tai ratkaisun oikaiseminen ei edellytä asianosaisen suostumusta. Hankintaoikaisu on kuitenkin markkinaoikeuskäsittelyyn nähden eri menettely, eikä hankintaoikaisun vireille tulo vaikuta markkinaoikeuteen tehtävän valituksen valitusaikaan.

Oikeusturvakeinojen osalta hallitusohjelmassa todetaan, että selvitetään mahdollisuutta luoda esimerkiksi hankintavalituslautakuntaan perustuva järjestelmä nopeutetusta muutoksenhausta julkisissa hankinnoissa. Hankintalain oikeusturvakeinoja on siten arvioitava myös tämän hallitusohjelmakirjauksen valossa.

Selvityshenkilön arvio hankintavalituslautakunnasta

Hankintavalitusten ongelmana on pidetty pitkiä käsittelyaikoja. Korkein hallinto-oikeus ei tällä hetkellä juurikaan myönnä valituslupia, joten käsittelyaikaa koskeva arvio kohdistuu vain markkinaoikeuteen. Markkinaoikeusprosessin lyhentämismahdollisuuksia ja hankintavalituslautakunnan käyttöä on arvioitu professori emerita Leena Halilan selvityksessä ja selvityksen tuloksia arvioineessa

virkamiestyöryhmässä. Selvityshenkilö Halilan raportissa²⁰ arvioitiin syitä valitusten pitkiin käsittelyaikoihin ja esitettiin ehdotuksia käsittelyaikojen lyhentämiseksi (Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen).

Kansainvälisessä vertailussaan selvityshenkilö totesi, että hankintoja koskevat valitukset voidaan ratkaista tuomioistuimissa kuten esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa, Ranskassa, Belgiassa ja Italiassa. Tanskassa ja Virossa ensimmäisen asteen muutoksenhaku toteutetaan hallinnollisissa muutoksenhakuelimissä (hankintavalituslautakunnissa). Valituslautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen tuomioistuimeen. Selvityshenkilön mukaan kokemukset lautakuntien tehokkuudesta hankinta-asioiden muutoksenhaun käsittelyssä ovat olleet varsin myönteisiä. Selvityshenkilö arvioi raportissaan lautakuntatyypin muutoksenhakuelimen soveltuvuutta ja edellytyksiä tehostaa kansallista julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessia. Selvityksessä arviotiin suosituksia sekä velvoittavia ratkaisuja antavia lautakuntia.

Selvityksen mukaan Suomessa on sekä suosituksia että velvoittavia ratkaisuja antavia lautakuntia. Muutoksenhakulautakuntia on perustettu hallintoviranomaisten ja tuomioistuimen välimuodoksi ja niitä on verrattu erityistuomioistuimiin, jonne on voitu keskittää asiaan liittyvää erityisosaamista. Erityisasiantuntemus on yleensä turvattu lakisääteisellä määrällä erilaisia asiantuntijajäseniä. Valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia on enää käytössä opintotuen muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta. Näissä muutoksenhakulautakunnissa on noudatettava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia eikä järjestelmä selvityshenkilön mukaan näin ollen mahdollista prosessuaalisista perusvaatimuksista poikkeamista.

Selvityshenkilön mukaan markkinaoikeuden rooli hankinta-asioihin erikoistuneena tuomioistuimena vastaa tilannetta, jossa hankinta-asioista valitettaisiin ensin erilliseen muutoksenhakulautakuntaan. Markkinaoikeus toimii valtakunnallisena erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa. Vakiintunutta järjestelmää ei selvityshenkilön mukaan tulisi ryhtyä muuttamaan ilman erityisen painavia syitä. Markkinaoikeudella on sellaista erityisasiantuntemusta omalla toimialueellaan, jonka muun muassa komissio on kytenyt ratkaisutoiminnan tehokkuuteen. Toiminnallisista tehokkuustavoitteista ei löydy muutenkaan perusteita sille, että hankintavalitukset tulisi siirtää markkinaoikeudesta yleisiin hallintotuomioistuihin tai yleisiin tuomioistuihin.

20 Halila, L 2021, Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen: Selvityshenkilön raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Nro 2021:47. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8>.

Selvityshenkilö arvioi myös edellytyksiä asettaa määräaika markkinaoikeusprosessin kestolle. Selvityshenkilön mukaan määräaika vaatimuksen asettamista markkinaoikeuden päätöksenteolle ei voida pitää perusteltuna tuomioistuinten riippumattomuuden, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eikä myöskään julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän omien erityispiirteiden kannalta. Oikeudenkäynnin joutuisasta käsittelystä olisi sen sijaan huolehdittava asian käsittelyn ja päätöksenteon kaikissa vaiheissa. Tämän lähtökohdan toteuttamisessa tehokkaalla prosessinjohdolla ja tuomioistuimen sisäisellä seurannalla on keskeinen merkitys. Koska muutoksenhakulautakunnassa olisi kyse markkinaoikeusprosessiin verrattavissa olevasta muutoksenhakuprosessista, voisi lautakunnassa tiukasti määritelty käsittelyaika vaarantaa asianosaisten oikeussuojan toteutumisen.

Valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö arvoivat selvityshenkilön ehdotuksia ja suosituksia jatkotoimenpiteiksi valitusprosessin tehostamiseksi. Työryhmä ei raportin perusteella esittänyt hankintavalituslautakunnan perustamista tai perustamisen edellytysten tarkempaa arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä oikeusministeriö ovat arvioineet uudelleen syksyllä 2023 selvityshenkilön vuonna 2021 julkaiseman raportin ajantasaisuutta koskien hankintavalituslautakunnan edellytyksiä ja mahdollisuutta nopeuttaa hankinta-asoiden muutoksenhakua. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, ettei ole ilmennyt perusteita muuttaa vuonna 2021 tehtyä arvioita.

Hallitusohjelmassa todettua kirjausta on käsitelty hankintalakityöryhmässä. Työryhmä ei ole esittänyt järjestelmän uudistamista. Markkinaoikeudella on kuitenkin laaja toimivalta organisoida asioiden käsittelyä (Markkinaoikeuslaki 1527/2001). Hankintalain oikeusturvakeinoja ei näin ollen ole tarpeen arvioida uudelleen tästä näkökulmasta.

2.10 Muut menettelyyn liittyvät seikat

Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/66/EY (jäljempänä ”oikeussuojadirektiivi”) 2 d artikla edellyttää, että kieltä tehdä hankintasopimus muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen vastaisesti sekä tehottomuusseuraamuksen määrääminen tällä perusteella koskevat tilanteita, joissa hankintayksiköllä on velvollisuus noudattaa odotusaikaa. Voimassa olevan hankintalain 130 §:n 1 momentin 3 kohdan ja erityisalojen hankintalain 121 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan odotusaikaa ei tarvitse noudattaa,

jos sopimus koskee dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävää hankintaa. Markkinaoikeus on päätöksessään MAO H84/2022 katsonut, että dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisissä hankinnoissa odotusaika on vapaaehtoinen eikä hankintayksiköillä ole velvollisuutta sitä noudattaa. Markkinaoikeus toteaa päätöksessään MAO 332/20, että valvontadirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukainen automaattinen suspensio koskee myös sellaisia EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, joissa ei kansallisen lain mukaan ole velvollisuutta noudattaa odotusaikaa. Valvontadirektiivin perusteella hankintalaissa on voitu jättää säätämättä velvollisuudesta noudattaa odotusaikaa tietyissä tilanteissa, mutta ei siitä, että näissä tilanteissa ei noudateta automaattista suspensiota. Päätös on lainvoimainen.

Edellä esitetyn perusteella dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisissä hankinnoissa ja puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa ei ole välttämätöntä noudattaa odotusaikaa. Sen sijaan markkinaoikeuden mukaan automaattista suspensiota on noudatettava. Valvontadirektiivin 2 b artiklan c kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisissä hankinnoissa ei tarvitse noudattaa odotusaikaa.

Velvollisuus automaattisen suspension noudattamiseen kaikissa tilanteissa tulisi ratkaista muuttamalla 150 §:ää siten, että säännöksestä poistetaan viittaus odotusaikaan. Siten hankintasopimusta ei saisi tehdä missään tilanteessa, jos EU-kynnysarvon ylittävistä hankintamenettelyistä on valitettu markkinaoikeuteen.

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia olisi tarpeen muuttaa vastaamaan oikeussuojadirektiivin vaatimuksia.

3 Tavoitteet

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia koskevien muutosten tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita. Muutokset kohdistuisivat niin kansallisiin kuin EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Esityksen tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista. Hankintojen suunnitteluun liittyvällä velvoitteella kilpailuttaa hankinnat uudelleen, jos tarjouksia on saatu vain yksi sekä toteuttaa eräät hankintojen valmisteluvaihetta koskevat velvoitteet pyritään edistämään hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua, ja kilpailu julkisissa hankinnoissa lisääntyy. Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä. Vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, niiden toiminta saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäjärjkillä toimivien yritysten kanssa.

Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevalla muutoksella halutaan korostaa ja vahvistaa eri näkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Tämä tarjoaa sekä oikeudellista että poliittista tukea ympäristö – ja turvallisuusnäkökohtien huomioimiseksi, mikä on tärkeää käytännössä, kun hankintayksiköt laativat strategioita ja ohjeistuksia ostoprosesseille myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Hankintayksikön olisi edelleen mahdollistaa määritellä ja toteuttaa hankintansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Hankintojen turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevan ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on vahvistaa hankintalakia siten, että siinä huomioidaan nykyistä paremmin hankintayksiköiden varautuminen erilaisiin yhteiskunnan kriisitilanteisiin.

Muutosten tavoitteena on lisätä hankintojen vastuullisuutta. Hankintojen vastuullisuutta korostettaisiin lisäämällä törkeä kirjanpitorikos sekä eräät törkeät ympäristörikokset perusteisiin, joilla tarjoaja voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta.

Tarkoituksena olisi myös edelleen selkeyttää ja yhdenmukaistaa hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia koskien alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden mahdollista vaihtamista pakollisten poissulkuperusteiden johdosta. Hankintavalvontaa koskevan muutoksen tavoitteena olisi mahdollistaa se, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tehdä markkinaoikeudelle seuraamusta koskevan esityksen myös kansallisista rakennusurakoista.

Hankintojen ilmoittamista koskevien muutosehdotusten tavoitteena on selkeyttää hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia hankintojen ilmoittamista koskevan kielikysymyksen osalta siten, että hankintayksiköillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet noudattaa kielilakia hankinnoista ilmoittaessaan.

Hallitusohjelman kirjausten toteuttamisen ohella hankintalakia uudistetaan huomioimaan muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva lainsäädäntö sekä tarkistetaan eräitä säädöshuoltoon liittyviä teknisempiä seikkoja.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteita, joilla saavutetaan tehokkuutta ja kustannussäästöä julkisessa palvelutuotannossa. Tämän tavoitteen toteuttaminen edellyttää tarjousten määrän lisäämistä tarjouskilpailuissa ja sidosyksikköä koskevan sääntelyn kehittämistä. Esityksessä edistetään myös huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa, hankintoihin liittyvää vastuullisuutta, sekä kaksikielisyyden toteutumista hankinnoista ilmoittamisessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtävän pieniä korjauksia hankintamenettelyihin sekä eräitä muita tarkennuksia. Hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota myös säätelystä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan. Hallitusohjelman mukaan hankintoihin liittyvä lainsäädäntö uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratia minimoiden.

4.1.1 Hankintojen valmistelu

4.1.1.1 Markkinakartoitus

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on saavuttaa julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä keskipitkällä aikavälillä. Hallitusohjelman mukaan käytännön toimet kilpailun lisäämiseksi edellyttävät hankintayksikötasolla tapahtuvaa osaamisen lisäämistä sekä velvollisuutta pyrkiä onnistuneisiin kilpailutuksiin. Hallitusohjelman kirjaukset sisältävät keinoja, joilla halutaan lisätä markkinavuoropuhelua, edistää hankintojen jakamista osiin ja analyysityökalujen käyttöä, sekä välttää tilanteet, joissa kilpailutuksissa saadaan vain yksi tarjous. Nämä keinot liittyvät hankinnan huolelliseen suunnitteluun ja muuhun valmisteluun. Tästä syystä näitä kirjauksia tulisi arvioida kokonaisuutena. Hallitusohjelmassa on niin ikään esitetty kirjaus markkinakartoituksesta lähtökohtaisesti osana sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaprosessia tullaan toteuttamaan sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa sääntelyssä.

Esityksessä tarkennettaisiin markkinakartoitusta ja hankinnan valmisteluun osallistumista koskevia sääntöjä, ja kannustettaisiin hankintayksiköitä markkinakartoituksen nykyistä laajempaan käyttöön hankinnan valmistelussa. Markkinakartoituksen toteuttaminen olisi edelleen vapaaehtoista yli 10 miljoonan euron hankintoja lukuun ottamatta, mutta sen käyttöä hankinnan huolellisessa suunnittelussa korostettaisiin.

Ehdotuksen mukaan markkinakartoitus voisi koskea joko yhtä hankintaa tai samassa yhteydessä voitaisiin toteuttaa useampaa hankintaa koskeva analyysi tai markkinatarjonnan selvittäminen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattaisiin yleisluontoisia esimerkkejä markkinakartoituksen toteutustavasta, ja kannustettaisiin erilaisten analyysityökalujen käyttöön. Markkinakartoituksen käyttö ja toteutustavan valinta jäisivät kuitenkin edelleen hankintayksikön harkintaan.

4.1.1.2 Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa

Hallitusohjelman mukaan hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous. Tästä voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Lisäksi kilpailutuksen kokonaistaloudellisesti edullisuudesta tulee varmistua. Hallitusohjelmassa ei oteta kantaa uudelleen kilpailutuksen sisältöön. Uudelleen kilpailuttamista koskevaa velvoitetta ei kuitenkaan olisi, jos hankintayksikkö on valmistellut hankinnan huolellisesti. Käytännössä uudelleen kilpailutusvelvoite soveltuisi vain useimmin käytettyyn avoimeen menettelyyn, sillä kaksivaiheisissa menettelyissä kuten esimerkiksi neuvottelumenettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö käy vuoropuhelua menettelyyn osallistuvien kanssa.

Uudelleen kilpailuttamisvelvoitteen tulisi joka tapauksessa koskea samaa hankintaa vain yhden kerran. Uudelleen kilpailuttamista koskevan velvoitteen toteuttamiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavan hankintalain 125 §:n hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaa pykälää. Tällöin hankintayksikkö voi muokata tarjouspyyntöä tarpeidensa mukaisti huomioimaan myös markkinoiden edellytykset osallistua tarjouskilpailuun.

Hallitusohjelman mukainen velvoite hankinnan uudelleen kilpailuttamiseen, kun tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous, huomioidaan hankintalaissa osana muuta hankinnan valmisteluun liittyvää kokonaisuutta. Samassa yhteydessä huomioidaan erilaisten hankintamenettelyjen luonne, markkinakartoituksen toteuttaminen, hankintojen jakaminen osiin, erilaisten arviointi- ja analyysityökalujen käyttäminen ja muut vastaavat seikat, joilla hankintayksikkö on pyrkinyt huolellisesti etukäteen selvittämään tarjontaa ja valmistelevaan kilpailutusta.

4.1.1.3 Hankintamallin soveltuvuuden arviointi

Hallitusohjelman mukaan hankintayksiköitä veloitetaan tekemään yli 10 miljoonan euron hankinnoista analyysi, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan kustannuksia.

Hankinnan kustannustehokkainta tuotantotapaa arvioidessaan hankintayksikkö voi esimerkiksi selvittää, tuottaako se palvelun itse, vai ostaako se palvelun sidos-yksiköltään tai kilpailuttamalla markkinoilta. Vaihtoehtona voi myös olla yhteis-hankintayksikön sopimusten hyödyntäminen tai hankinnan toteuttaminen kunta- tai hyvinvointialueiden yhteistyönä.

Hankintamallin soveltuvuuden arviointia koskeva velvoite voidaan toteuttaa lisää-mällä tätä koskeva kirjaus lain 65 §:n uuteen 2 momenttiin. Hankintoja koskeva analyysivelvoite voidaan toteuttaa osana hankinnan valmistelua koskevaa kokonai-suutta, jolloin huomioidaan toteutettu markkinavuoropuhelu, mahdollinen hankin-nan jakaminen osiin ja muut vastaavat toimenpiteet. Hankintayksiköt tekevät jo nyt arvoltaan suuremmissa tai vaativissa hankinnoissa eri vaihtoehtojen kartoitusta ja arvioivat muun muassa eri vaatimusten vaikutuksia hankinnan kustannuksiin.

Hankinnan luonteesta ja laajuudesta riippuen kilpailutus voidaan järjestää esimer-kiksi avoimella menettelyllä, neuvottelumenettelyllä tai innovaatiokumppanuutena. Hankinnan kustannustehokkuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa myös käytettävä sopimustyyppi ja sen ehdot.

4.1.1.4 Hankintojen jakaminen osiin

Hallitusohjelman mukaan hankintalakia muutettaisiin niin, että EU-kynnysarvon ylittävä hankinta voitaisiin olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä ja mahdollistet-taisiin ratkaisusta valittaminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveys-palvelujen hankinnat jaettaisiin tarvittaessa pienempiin eriin, jotta myös pienet ja keski-suuret yritykset pysyvät mukana kilpailussa. Jakamalla palvelutuotannon tar-jouskilpailuja pienempiin eriin mahdollistettaisiin myös pienten ja keski suurten yri-tysten osallistuminen tarjouskilpailuihin. Näin saadaan mahdollisimman joustavasti hyödynnettyä eri palveluntuottajien tarjoamia erilaisia ratkaisuja.

Hankintalain 75 §:ssä säädetään hankintojen jakamisesta osiin. EU-kynnysarvon alle jäävissä kansallisissa hankinnoissa säilytettäisiin nykytila ja hankintojen jakaminen olisi edelleen vapaaehtoista. Tarvittaessa hankintojen jakamista osiin voidaan ohjata ja edistää myös esimerkiksi yhteishankintayksiköiden omistajaohjauksella, hankin-tayksiköiden muulla neuvonnalla ja osana Hankinta-Suomen toimenpiteitä.

EU-kynnysarvon ylittävä hankinta tulisi lähtökohtaisesti aina kilpailuttaa siten, että se mahdollistaa myös pienempien yritysten osallistumisen tarjouskilpailuun. Tästä voisi poiketa vain perustellusta syystä.

Hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos se muun muassa hankinnan luonteen tai jakamiseen liittyvien riskien vuoksi ei olisi perustellusta syytä mahdollista. Hankinta voitaisiin jättää jakamatta myös, jos tavoitteena olisi saada hankintojen keskittämällä volyymihyötyjä tai houkutella tarjoajiksi suurempia yrityksiä taikka ulkomaisia tarjoajia.

Hallitusohjelmassa kannustetaan toisaalta myös hankintojen keskittämiseen eli yhteishankintojen lisäämiseen. Hallitusohjelman mukaan kuntia ja hyvinvointialueita ohjataan hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja. Hankintayksiköiden toteuttamien yhteishankintojen nykyistä laajempi käyttö on puolestaan kilpailun lisäämisen ohella perusteltu keino parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta. Lisäksi todetaan, että yhteishankintayksiköjä veloitetaan huomioimaan kilpailutuksissaan kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset. Samalla on huomattava, että sidosyksiköiden omistusta koskeva hallitusohjelman kirjaus osaltaan lisää sidosyksiköiden määrää ja pienentää näiden hankintojen kokoa, mikä antaa uusia mahdollisuuksia erityisesti pk-yrityksille.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankinnan valmistelua koskevat kirjaukset huomioitaisiin hankintalain 65 §:ään tehtävällä analyysityökalua koskevalla muutoksella. Lisäksi hankintojen suunnittelun avoimuutta lisättäisiin asettamalla hankintayksikölle velvollisuus perustella EU kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta hankintakertomuksessa, miten se on toteuttanut hankinnan valmistelun kulloisessakin hankintamenettelyssä. Ehdotuksessa esitetään täydennettäväksi hankintalain 146 §:ää siten, että hankinnan valmistelun kuvauksesta ei olisi valitusoikeutta.

4.1.2 Sidosyksiköiden omistuksen rajaaminen

Muutoksella huomioitaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus julkisen sektorin tehokkuuden sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten parantamiseksi rajaamalla sidosyksiköiden käyttämistä. Esityksessä esitetään lisättävän hankintalain 15 §:n sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus.

Hallitusohjelman mukaan hankintayksiköiden omistukselle niiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä on asetettava 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto. Tällä pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta hankinnoissa. Vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta voitaisiin poiketa vain sellaisten valtio-omisteisten kriittisiä toimintoja koskevien sidosyksiköiden osalta,

joita koskeva poikkeus on säädetty erityislaissa. Kysymykseen tulisi esimerkiksi CSC – Tieteen tietotekniikan keskus, jota koskevaa lakia valmistellaan opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Hallitusohjelmassa on kirjattu sidosyksiköiden käytölle myös muita tavoitteita ja ehtoja. Hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja mahdollistaa julkishallinnon joustavat toimintatavat uudistamalla sidosyksiköitä sekä muuta julkisen vallan markkinatoimintaa koskevaa sääntelyä. Hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Hallitusohjelman mukaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla rajoitetaan.

Hyvinvointialueiden osalta hallitusohjelmassa todetaan, että hyvinvointialueet voivat organisoida ydintoimintansa erilaisilla organisatorisilla malleilla, myös yhtiömuotoisesti. Hankintalain sääntelyn kiertämiseen sidosyhtiöiden kautta tulee kuitenkin puuttua lainsäädännön ja tehostetun valvonnan keinoin. Lainsäädäntö tulee lisäksi kirjoittaa tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Hallitusohjelmassa todetaan niin ikään, että julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden käyttö on viime vuosina yleistynyt kunnissa ja uusilla hyvinvointialueilla. Vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, kehitys saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin toimija toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa.

Kustannustehokkuuteen liittyvänä kirjauksena hallitusohjelmassa todetaan, että lainsäädäntöä tiukennetaan siten, että sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi. Kustannustehokkuuteen liittyvä kirjaus koskee ensisijaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden taloutta ja siihen liittyvää raportointia. Kirjauksen tavoitteita tullaan kuitenkin edistämään ensisijaisesti valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevan hankintatietolain keinoin sekä osaltaan osana sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan 10 prosentin kirjauksen täytäntöönpanolla.

Edellä lueteltuja hallitusohjelman hankintalakia koskevia kirjauksia on arvioitava sidosyksiköiden käyttöä ja kilpailuttamista koskevana kokonaisuutena. Osa kirjauksista edellyttää nimenomaista säännöstä hankintalakiin, osa kirjauksista

voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisemmin muilla ohjauskeinoilla. Ehdotettavat muutokset kohdistuisivat erityisesti hankintalain 15 §:n sidosyksikköä koskevaan sääntelyyn. Samalla säädettäisiin sidosyksiköiden käyttöön ja olemassa oleviin sopimuksiin liittyvästä siirtymäajasta.

4.1.3 Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankinnat

Ehdotuksessa esitetään toteutettavan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa olevia kirjauksia huoltovarmuustarpeiden toteutumisesta julkisissa hankinnoissa. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää tarpeen ja mahdollisuudet uudistaa yleistä julkisten hankintojen sääntelyä EU-sääntelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat riittävästi huomioituiksi.

Hallitusohjelmassa on niin ikään kirjauksia elintarvikehankintojen kehittämisestä alkutuottajien aseman parantamiseksi ja elintarvikeketjun tasapainottamiseksi. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraporttiin ja aloittaa välittömät toimenpiteet esitysten toteuttamiseksi, jotta alkutuottajan asema ja koko elintarvikeketjun tasapaino kehittyvät nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Keskeisimmät toimet ovat elintarvikemarkkina-, kilpailu- ja hankintalain tarkastelu ja muuttaminen sekä elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien parantaminen. Alkutuottajien sopimusasemaa parannetaan avoimella, elintarvikeketjun eri osien kustannuksia kuvaavalla tilastoinnilla ja edistämällä kustannusindeksien käyttöönottoa osapuolten välillä elintarvikemarkkinavaltuutetun ehdotuksen mukaisesti sopimusvapautta loukkaamatta.

Hallitusohjelmassa viitatusen Maka-raportin 4.1 kohdan mukaan hallitusohjelma-kauden alussa perustetaan säädösvalmisteluhankkeet elintarvikemarkkinalain, kilpailulain sekä hankintalain laaja-alaista tarkastelua varten elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi ja alkutuotannon aseman vahvistamiseksi kunkin lain osa-alueella. Lisäksi Maka-raportissa todetaan: ”Julkiset hankinnat on yksi keskeinen elintarvikeketjun osapuoli, joka pystyy kilpailuttamisen sääntelyn puitteissa merkittävästi vaikuttamaan hankintojen kestävyYTEEN. Suomalaisen elintarvikeketjun asemaa julkisissa hankinnoissa on syytä tarkastella uudestaan esimerkiksi tuotteissa, jotka on tuotettu EU-lainsäädännön minimitasoa heikommissa olosuhteissa. Lisäksi sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytännöt tulee arvioida.”

Hallitusohjelmassa mainittuja elintarviketurvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia tavoitteita voidaan parhaiten edistää ja ohjata edellä nykytilan kuvauksessa mainituilla ohjauskeinoilla. Esimerkiksi ennakoimattomien, olosuhteissa tapahtuvien

muutosten ja kriisitilanteiden huomioiminen sopimushinnoissa on tietyissä tilanteissa tärkeää, ja ne perustuvat lähtökohtaisesti sopimusosapuolten välisiin neuvotteluihin ja sopimusehtoihin. Sopimusehtojen tarkempi säätäminen ei kuulu hankintalakiin, mutta asia on syytä huomioida esimerkiksi osana JYSE-ehtojen päivittämistä. Hankinnoissa voidaan hyödyntää myös eri tahojen antamaa laajaa ja yksityiskohtaista ohjeistusta.

Elintarvikkeiden osalta hallitusohjelmassa mainittu huoltovarmuuden lisäämistä koskeva tavoite voidaan kuitenkin huomioida hankintalain tavoitteissa siten, että lain perusteluissa vielä tarkennetaan eri keinoja ottaa elintarviketurvallisuus (sekä huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökohdat) huomioon. Osana elintarviketurvallisuuden laatuvaatimuksia voidaan huomioida myös esimerkiksi eläinten terveys ja hyvinvointi. Osana huoltovarmuuden laatuvaatimuksia voidaan huomioida myös esimerkiksi elintarvikkeiden saatavuuteen ja logistiikkaketjun haavoittuvuuksiin varautuminen.

Voimassa olevan lain 2 §:n 1 momentin sanamuotoa selkeytettäisiin lisäämällä momenttiin kustannustehokkuutta koskeva tavoite. Uudistetun 1 momentin mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa ja suunnittelemaan hankintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Mikäli hankintalain mukaisessa hankinnassa asetetaan tarjoajalle, ehdokkaalle tai alihankkijalle huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta tai muita turvallisuutta koskevia vaatimuksia, tulee näistä ilmoittaa tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa sekä ilmoittaa asiakirjat, joilla vaatimukset tulee todentaa. Huoltovarmuutta koskevana vaatimuksena voi olla esimerkiksi se, että tarjoaja pystyy osoittamaan, että se kykenee toimitusketjun rakenteen ja sijainnin puolesta noudattamaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä esitettyjä huoltovarmuutta koskevia vaatimuksia, sekä antamaan tarjoajan sitoumuksen, että mahdolliset muutokset toimitusketjussa sopimuksen toteuttamisen aikana eivät haittaa näiden vaatimusten noudattamista. Tarvittaessa tarjoajan sitoutumisessa voidaan edellyttää näyttöä siitä, että tarjoaja tai sen alihankkija perustaa tai ylläpitää hankintayksikön kriisitilanteiden lisätarpeiden täyttämiseksi tarvittavaa kapasiteettia erikseen sovittavien ehtojen mukaisesti. Sitoumuksessa voidaan edellyttää myös kapasiteetin huoltoa, uudenaikaistamista tai mukauttamista sekä sitä, että toimittaja ilmoittaa kaikista hankinnan toteutumiseen vaikuttavista muutoksista.

Tietyissä tilanteissa hankintayksikkö voi soveltaa hankinnassa myös puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia, uuteen kyberturvallisuudirektiiviin perustuvaa, tulevaa kansallista kyberturvallisuuslakia ja tähän liittyvää tiedonhallintalain uutta 4 a lukua siltä osin kuin kyseinen hankintayksikkö kuuluu niiden soveltamisalaan. Jos esimerkiksi hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään *turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja*, hankintayksikkö voi puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 41 §:n mukaan asettaa tarjoajille tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia, jotka ovat tarpeen viranomaiselle säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi hankintayksikkö voi pyytää tarjoajalta sitoumuksia.

Turvallisuusnäkökohtien osalta hankintalain tarkentamistarpeita arvioitaessa voidaan viitata myös puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevaan direktiiviin, jota voidaan soveltaa myös ei-sotilaallisen turvallisuuden alalla. Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin johdanto-osassa (kohdat 8–12) todetaan muun ohella, että puolustus- ja turvallisuusalan tarvikkeet ovat elintärkeitä jäsenvaltioiden turvallisuuden ja suvereniteetin kannalta. Näin ollen puolustus- ja turvallisuusalan tuotteiden ja palvelusuoritteiden hankinnat ovat usein arkaluonteisia. Sen vuoksi direktiivissä on erityisiä vaatimuksia varsinkin toimitusvarmuuden ja tietoturvallisuuden osalta. Johdanto-osassa muistutetaan siitä, että vaikka vaatimukset koskevat erityisesti sotatarvikkeiden hankintaa, ne koskevat myös joitakin erityisen arkaluonteisia hankintoja ei-sotilaallisen turvallisuuden alalla. Hankinnoissa voidaankin huomioda hankintayksikön tarpeet tuotteiden koko elinkaaren, toisin sanoen tutkimuksen ja kehittämisen, teollisen kehittämisen, tuotannon, korjauksen, nykyaikaistamisen, muuttamisen, huoltamisen, kuljetuksen, koulutuksen, testaamisen, markkinoilta poistamisen ja hävittämisen ajan. Näihin vaiheisiin voi sisältyä esimerkiksi tutkimustyö, arviointi, varastointi, kuljetus, integrointi, huolto, purkaminen, tuhoaminen ja kaikki muut alkuperäisen suunnitelman mukaiset palvelut.

Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivissä viitataan myös tietoturvallisuuteen: tietoturvallisuuden varmistamiseksi hankintayksiköt voivat vaatia erityisissä sitoumuksissa sekä hankkijoita että alihankkijoita suojelemaan luottamuksellisia tietoja luvaton pääsyä vastaan, sekä riittäviä tietoja niiden kyvystä tähän. Tietoturvallisuutta koskevan yhteisön järjestelmän puuttuessa hankintayksiköiden tai jäsenvaltioiden on määritettävä nämä vaatimukset kansallisen lainsäädäntönsä ja säännöstensä mukaisesti. Toimitusvarmuudesta todetaan, että se voi edellyttää useita erilaisia vaatimuksia, mukaan lukien esimerkiksi tytär- ja emoyrityksen välisiä sääntöjä immateriaalioikeuksista, tai kriittisten määräaikaishuolto-, ylläpito- ja huoltokapasiteettien tarjoamista ostetun kaluston elinkaaren kattavan tuen varmistamiseksi.

Viimevuosien maailmanpolitiikassa tapahtuneista muutoksista ja jännittyneisyydestä johtuen myös tavanomaisissa hankinnoissa joudutaan yhä enemmän arvioimaan huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja. Esimerkiksi tietojärjestelmiin liittyvissä hankinnoissa on välttämätöntä arvioida aiempaa laajemmin myös kyberturvallisuutta pidemmällä aikavälillä. Hankintalaissa ei ole tällä hetkellä vastaavaa turvallisuutta koskevaa sääntelyä, kuin mitä on puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevassa laissa. Hankintayksiköille on lisäksi epäselvää, voivatko ne hyödyntää puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia turvallisuuskriittisiä hankintoja kilpailuttaessaan (vertaa esimerkiksi MAO 27/2024).

Euroopan komissio on esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen 4.12.2023 julkaisemaa raporttia (2023:28) koskevassa kannanotossaan todennut, että viimeisten kymmenen vuoden aikana olleet taloudelliset taantumat ovat vaikuttaneet merkittävästi markkinoihin, aiheuttaneet häiriöitä toimitusketjuissa ja vähentäneet monien talouden toimijoiden valmiuksia tehdä luotettavia tarjouksia julkisissa tarjouskilpailuissa.

Komission mukaan useissa viimeaikaisissa alakohtaisissa oikeudellisissa aloitteissa on annettu uutta painoarvoa EU:n julkisia hankintoja koskevalle järjestelmälle ja annettu sille asema EU:n talouden häiriönsietokykyä ja kestävyyttä tukevana talouden välineenä. Näiden aloitteiden tarkoituksena on velvoittaa julkiset ostajat arvioimaan, miten tarjoukset edistävät kestävyyttä ja häiriönsietokykyä.

Hankintalain 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa selvennetaisiin sitä, että hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan koko elinkaaren ajan.

4.1.4 Sosiaali- ja terveystaloudenhankinnat

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman jaksossa 2.4 Sosiaali- ja terveystaloudenhankinnat uudistaminen, todetaan muun ohella, että vammaisten erityistarpeista ja palvelun jatkuvuudesta huolehditaan hankintalain säädösten puitteissa ja huomioidaan hankinnoissa mahdollisuudet räätälöityihin suoraan hankintoihin. Hankintalakia koskevalla viittauksella tarkoitetaan erityisesti hankintalain 110 §:n mahdollistamaa suoraan hankintaa erityistilanteissa.

Hallitusohjelman kirjaus siitä, että elämänmittaisissa palveluissa tulee huomioida palveluiden jatkuvuus, toteutuu vanhus- ja vammaispalvelulainsäädännön ja muun erityislainsäädännön ehtojen mukaisesti. Uusi vammaispalvelulaki tulee voimaan 1.1.2025. Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä koskevaa lakia on tarkoitus uudistaa. Tarvittaessa hankintalain 108 §:n mukainen säännös laadun huomioimisesta ja palvelujen jatkuvuudesta voitaisiin huomioida nykyistä tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä. Hankintalain 110 § säilytettäisiin ennallaan, mutta se siirrettäisiin osaksi hankintalain 40 §:n mukaisia suoraanhankintaperusteita.

Hankintalaki säädettiin ennen voimassa olevaa hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 2017 voimaan tulleeseen hankintalakiin lisättiin erityisesti laadun huomioimisesta koskevia seikkoja ohjaamaan kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamista. Nyttemmin hyvinvointialueet muodostavat kuntia laajemman kokonaisuuden ja niillä on monilta osin paremmat voimavarat ja osaaminen myös hankintojen laadun huomioimiseen sote-lainsäädännön mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 3 luvun mukainen sääntely palveluille asetettavista laatuvaatimuksista kattaa paljon hankintalakia yksityiskohtaisemmin ja laajemmin hyvinvointialueiden ostamia sosiaali- ja terveyspalveluja ja niiden tuottajia koskevia vaatimuksia. Tästä syystä hankintalain 12 luvun sääntely kumottaisiin kokonaan lukuun ottamatta lain 40 §:ään siirrettävää sääntelyä suoraanhankinnasta erityistilanteissa. Hankintalain soveltamisalaan edelleen kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä erityisten palvelujen kilpailuttamiseen sovellettaisiin hankintalain 11 luvussa säädettyä.

4.1.5 Hankintojen avoimuus, vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta

Muutoksella lisättäisiin hankintayksikön selvittämismääräisyyttä pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 30 luvun mukainen törkeä kirjanpitorikos sekä 48 luvun mukaisia törkeitä ympäristörikoksia ehdokkaiden tai tarjoajien pakollisiksi poissulkemisperusteiksi hankintalain 80 §:n 2 momenttiin. Samalla selkeytettäisiin voimassa olevan hankintalain tulkinnanvaraisuutta alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamisen osalta.

Ehdotuksessa selkeytettäisiin alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden poissulkemisperusteiden hankintalain 80 §:n 3–5 momentin osalta sekä selkeytettäisiin alihankkijoiden vaihtamista koskevaa 78 §:ää sekä voimavarayksiköitä koskevaa 92 §:n 3

momenttia. Esitettävät muutokset tukisivat myös ympäristörikosten ja harmaan talouden torjuntaa. Tarjoajien, alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden poissulkemisen perusteiden tarkistamista koskevaa 88 §:ää muutettaisiin siten, että hankintayksiköllä ei olisi enää velvoitetta arvioida poissulkemisen perusteiden olemassaoloa rikosrekisteriotteella. Vastaavat muutokset tehtäisiin myös erityisalojen hankintalakiin.

Voimassa olevan hankintalain pakollisten poissulkemisperusteiden todentamista koskevan menettelyn kanssa vaihtoehtoisena tapana on tarpeen arvioida mallia, jossa hankintayksikkö voisi rikosrekisterin sijaan hyväksyä myös vakuutuksen, jolla yrityksen vastuuhenkilöt voisivat allekirjoituksellaan vakuuttaa, etteivät ne ole syyllistyneet laissa mainittuihin rikoksiin. Vakuutus voisi kattaa myös mahdolliset sakkotuomiot.

Hallitusohjelman mukaan suora hankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan. Sellaiset suora hankinnat, jotka eivät ole 40 ja 41 §:n mukaisia, on koettu ongelmalliseksi myös julkisten hankintojen avoimuuden kannalta. Hankintojen ilmoittamista koskevalla muutoksella edistettäisiin erityisesti suora hankintoihin liittyvää läpinäkyvyyttä julkisissa hankinnoissa. Ilmoittamista koskevalla muutoksella toteutettaisiin lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen, kuten ostolaskutietojen julkisuuden parantamista koskevan hallitusohjelman tavoitteen toteutumista. Muutoksella selkeytettäisiin kansallisten hankintojen ilmoittamista koskevaa epäselvyyttä hankintalain 101 §:n kansallista ilmoittamista koskevaa pykälää muuttamalla.

4.1.6 Hankintojen valvonta

Muutoksella toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjauksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamista. Esityksessä laajennettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuutta esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen määräämistä, seuraamusmaksun määräämistä, sopimuskauden lyhentämistä tai hankintapäätöksen kumoamista tehottomuusseuraamuksen lisänä hankintalain 25 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisista rakennusurakoista silloin kun kyse olisi ilman laillista perustetta tehdystä suora hankinnasta.

Lisäksi esityksen tavoitteena on korjata eräitä muita teknisiä virheitä ja puutteita.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä on taloudellisia vaikutuksia yrityksille sekä julkiseen talouteen ja kansantalouteen.

Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla voi olla positiivisia taloudellisia vaikutuksia hankintojen kustannustehokkaaseen toteuttamiseen. Hankintayksiköiden ja markkinoiden välisen vuoropuhelun kasvaessa lisääntyy ymmärrys markkinoiden tarjonnasta ja kunkin toimialan käytännöistä. Suunnittelemalla tarjouskilpailu huolella, hankintayksikkö voi lisätä tarjousten määrää, mikä voi johtaa kilpailun lisääntyessä myös hankinnasta aiheutuvien kustannusten laskuun.

Huolellinen markkinoiden kartoittaminen voi lisäksi joillain aloilla edistää pienten ja keski suurten yritysten mahdollisuuksia päästä sopimuskumppaniksi julkisissa hankinnoissa. Uudelleen kilpailuttamisen velvoitteella voi olla negatiivisia taloudellisia vaikutuksia etenkin hankintayksiköille hallinnollisen taakan kasvun seurauksena. Toisaalta hankintayksikkö voi välttää tämän velvollisuuden tai ainakin ehkäistä sen toteutumista tekemällä huolellisen markkinakartoituksen.

Hankintojen säästökeinoja koskevan valtiovarainministeriön tilaaman selvityksen (Pyykkönen ym. 2023) mukaan esitettyjen säästökeinojen käyttöönotto lisäisi jonkin verran hankintojen transaktiokustannuksia. Koko julkisen talouden tasolla nämä kustannukset ovat todennäköisesti vain osa siitä, mitä säästöjä toimenpiteillä voidaan saavuttaa. Ehdotetut keinot kannustavat hankintayksiköitä ottamaan hankintaa suunnitellessaan markkinat huomioon nykyistä paremmin, edistävät siten kilpailua ja tekevät tarjoamisesta helpompaa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportin (9/2023) mukaan tarjoajien määrän lisääntymisellä voitaisiin enimmillään saavuttaa jopa 150 miljoonan euron säästöt. Kilpailun lisäämisen keinoina mainitaan muun muassa riittävä tarjousaika ja ajan- kohtasuunnittelu (lomakauden välttäminen), hyvin laadittu hankintailmoitus, tulevia hankintoja koskevan viestinnän parantaminen ja kattava markkinavuoropuhelu.

Hankintayksiköt ovat tuoneet esiin, että erityisesti ICT-hankinnoissa integraatiokustannukset ja sopimuskumppanin vaihtamisen kustannukset voivat olla merkittäviä, ja hankinnan jakaminen liian pieniin osiin voi johtaa vaikeasti hallittavaan kokonaisarkkitehtuuriin ja kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Sidosyksikön omistusosuusrajan muutoksella arvioidaan olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunnallistalouteen sekä hyvinvointialueille. Omistusosuusrajausmuutos voisi tarkoittaa sitä, että omistajaorganisaatio siirtyisi käyttämään tavanomaisia kilpailutusmenettelyitä sidosyksikköhankinnan sijaan tai toiminto siirrettäisiin omaksi tuotannoksi. Muutoksella voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia, jos hankittavat palvelut kilpailutetaan markkinoilta. Kilpailuttaminen voi lisäksi tuottaa kustannussäästöjä ja parantaa hankinnan tavoitteiden toteutumista erityisesti pitkällä aikavälillä. Positiivisia vaikutuksia voidaankin arvioida olevan erityisesti alueen pienille ja keskisuurille sekä mikroyrityksille, kun sidosyksiköiltä aikaisemmin tehdyt ostot kilpailutetaan markkinoilta. Pienten- ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisella voidaan tukea talouskasvua, lisätä alueen työllisyyden kehitystä sekä lisätä kilpailukykyä ja elinvoimaa.

Sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen vaikutusten arviointi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportissa 9/2024 arvioitiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaa hallitusohjelmakirjausta sekä sen vaikutuksia sidosyksiköiden omistajiin, sidosyksiköihin sekä sidosyksiköiden kanssa samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Selvitystyö toteutettiin hyödyntäen laajasti erilaisia aineistoja ja tutkimuskirjallisuutta. Työn tueksi tehtiin myös kyselytutkimus, jonka tavoitteena oli kerätä taustatietoa ja laajentaa ymmärrystä sidosyksiköistä. Raportin julkaisun jälkeen ilmeni kuitenkin epäilyjä siitä, että kyselytutkimuksen vastauksia olisi manipuloitu. Tämän johdosta KKV päivitti raporttia vastaamaan manipulointimahdollisuuden aiheuttamia epävarmuuksia muun muassa poistamalla siitä kyselyn tulokset ja vastaukset. Arvioiden tulkinnessa olisi kuitenkin aiheellista ottaa huomioon mahdollinen manipulointi.

Selvityksen mukaan suurin osa sidosyksiköistä voisi jatkaa toimintaansa nykyisellään, sillä noin 85 prosentilla tutkituista sidosyksiköistä on enintään 10 omistajaa. Näissä tapauksissa omistusosuusvaatimus johtaisi lähinnä omistusosuuksien uudelleenjärjestelyyn ilman merkittäviä vaikutuksia yhtiöiden toimintaan. Toisaalta niissä sidosyksiköissä, joissa on useita omistajia ja omistusosuudet ovat alle 10 prosenttia, vaadittava uudelleenjärjestely voisi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia omistajille etenkin tilanteessa, jos yhtiössä on tehty merkittäviä investointeja. Vaikutusarvioinnin taustaksi on kerätty aineisto julkisomisteisista yhtiöistä. Tämän esityksen kohdassa 2.3 sivulla 14 olevassa taulukossa on kuvattu sidosyksiköiden omistusosuutta sekä kuvataan niiden yritysten lukumäärää, joihin ehdotettu muutos vaikuttaa. Suurimmat vaikutukset kohdistuvat niihin toimialoihin, joissa alle 10 prosenttiosuuden omistuksia on paljon. Tällaisia toimialoja ovat erityisesti yleis- ja taloushallinto, ICT ja

tietohallinto sekä henkilöstövuokraus. Näillä toimialoilla omistusosuudet ovat hyvin hajautuneita, eli 90 prosentissa sidosyksiköitä on omistajina hankintayksiköitä, joiden omistus on alle 10 prosenttia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tunnisti 191 sidosyksikköasemassa olevaa yritystä, joilla on vähintään yksi omistaja, jonka omistusosuus on alle 10 %. Kaikki nämä 191 yhtiötä joutuvat reagoimaan 10 % omistusosuusvaatimukseen. Omistajaorganisaatioita, joilla on vähintään yksi pienomistus, on 696. Kaikki nämä organisaatiot joutuvat reagoimaan uudistukseen joko lisäämällä omistustaan sidosyksiköissään, tuottamalla palvelun muulla tavoin tai hankkimalla se markkinoilta.

Suurimmalla osalla, eli 143 yhtiöllä on enintään 10 omistajaa, eli ne voisivat halutessaan omistusosuuden järjestelyillä jatkaa toimintaansa entisellään. Erityisesti merkittäviä investointeja sisältävissä yhtiöissä omistusosuuden jakaminen tasan ei välttämättä kuitenkaan tule onnistumaan, jos suurimmat omistajat tätä vastustavat. Tällöin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän vaikutusarvioinnin perusteella on todennäköistä, että suurimmat omistajat pysyvät yhtiössä ja pienimmät joutuvat luopumaan omistuksestaan ja etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja palveluntuotannolle. On myös mahdollista, että yhtiön toiminta lakkaa kokonaan, ja kaikki omistajat joutuvat tuottamaan palvelun muulla tavoin tai hankkimaan sen markkinoilta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan 48 yhtiöissä, on yli 10 omistajaa, mikä tarkoittaa, että osan yhtiöiden omistajista täytyy luopua jatkossa omistuksestaan tai yhtiö ei voi jatkaa toimintaansa sidosyksikkönä. Näistä 48 yhtiöstä kahdeksan kuuluu samaan konserniin. Yhdeksässä yhtiössä on yli 50 omistajaa, jolloin on epätodennäköistä, että yhtiö voisi jatkossa toimia nykyisenkaltaisena sidosyksikkönä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaiset hyödyt toteutuvat, jos omistajat pystyvät korvaamaan sidosyksikkötuotantonsa markkinaehtoisella tuotannolla. Hyötyjen saavuttamiseksi markkinoilla tulee olla riittävästi kilpailua. Riittävä kilpailu on todennäköisintä ei-paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten taloushallintopalveluissa ja osassa ICT-palveluita. Lisäksi markkinoiden lisääntynyt hyödyntäminen voi edistää innovaatioita palveluntuotannossa, koska yritykset pääsevät laajemmin kilpailemaan palveluntuotannosta.

Kilpailutuksesta saatujen hyötyjen määrä riippuu siitä, kuinka paljon sidosyksiköiden omaa tuotantoa vapautuu markkinoilta kilpailutettavaksi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä markkinoille vapautuvan liikevaihdon määrää. Vapautuva liikevaihto on sellaista toimintaa, jota sidosyksiköt eivät tällä hetkellä hanki markkinoilta, vaan jonka ne tuottavat itse.

Oman tuotannon osuus vaihtelee merkittävästi eri toimialoilla ja sen arvioidaan olevan 40–90 prosenttia sidosyksikköyrityksen liikevaihdosta. Tässä esitetyt arviot oman tuotannon osuudesta perustuvat yritysten antamiin kyselyvastauksiin. Niiltä osin, kun vastauksia ei ole saatu, on käytetty toimialakohtaista keskiarvoa.

Yli 10 omistajan sidosyksiköiden liikevaihto oli 2023 tietojen perusteella noin 1,8 miljardia euroa. Tästä omaksi tuotannoksi arvioitiin 840 miljoonaa euroa. On realistista olettaa, että myös alle 10 omistajan sidosyksiköistäkin vapautuu markkinoille liikevaihtoa. Todennäköisintä tämä on 6–10 omistajan sidosyksiköissä, koska suur-omistajilla ei välttämättä ole kannustimia luopua tai vähentää omaa omistustaan. Vuonna 2023 6–10 omistajan yhtiöiden liikevaihto oli noin 860 miljoonaa euroa. Yhtiöiden oman tuotannon määräksi arvioitiin 660 miljoonaa euroa. Oman tuotannon määrä ei kuitenkaan vastaa näiden yhtiöiden kohdalla yhtä todennäköisesti markkinoille vapautuvan liikevaihdon määrää, sillä niillä on yli 10 omistajan yhtiöitä paremmat mahdollisuudet jatkaa toimintaansa ennallaan.

Toimialat, joissa ehdotettu 10 prosentin omistususuutta koskeva muutos vaikuttaisi vähiten, ovat kiinteistöhuolto sekä asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt. Näillä aloilla alle 10 prosentin omistuksia on suhteellisen vähän: kiinteistöhuollossa alle 10 prosentin omistuksia on 26,3 prosentissa yhtiöistä ja asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöissä 7,4 prosentissa yhtiöistä. Näillä toimialoilla ehdotettu muutos kohdistuisi yhteensä 138 yhtiöön.

Sosiaali- ja terveystoimien toimialalla tuottavat sidosyksiköt tuottavat yleisiä tukipalveluja kuten ruokahuolto, ICT ja taloushallintopalveluja.

Sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevan muutoksen vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin sidosyksiköiden omistajiin, jotka ovat hyödyntäneet sidosyksikköä palvelun toteuttajana, mutta eivät enää täyttäisi omistususuutta koskevaa vaatimusta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan muutoksesta välittömästi aiheutuvat negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti sellaisiin pieniin sekä sellaisilla maantieteellisillä alueilla ja toimialoilla toimiviin hankintayksiköihin, joiden osalta markkinat eivät ole kehittyneet ja palvelun tuottaminen on aikaan ja paikkaan sidottua. Pienten hankintayksiköiden osalta muutoksen negatiivisten vaikutusten arvioidaan johtuvan siitä, että hankintojen kustannukset voivat kasvaa yritysten merkittävän hinnoitteluvoiman kasvaessa. Muutoksesta aiheutuisi myös haasteita sellaisille pienille ja keskisuurille kunnille, joiden ostovolyyymi on pieni skaalaetujen saamiseksi. Pienet hankintayksiköt eivät välttämättä kykene kilpailuttamaan palveluita tehokkaasti tai niillä ei ole riittäviä resursseja tai osaamista kilpailutusten toteuttamiseen. Lisäksi alueilla, joilla tarjonta on vähäistä, markkinoilta ei välttämättä löydy vaihtoehtoja sidosyksiköiden tarjoamille palveluille.

Markkinoiden kehittämättömyys ja uusien kilpailuttamien sopimusten samanaikaisen ja laajamittaisen kilpailuttamisen voidaan arvioida nostavan sidosyksiköiltä aikaisemmin hankittujen palveluiden kustannusten nousemista.

Pieniin hankintayksiköihin kohdistuvien kustannusten voidaankin arvioida johtuvan sidosyksikköjen volyymikustannushyödyistä sekä itse kilpailuttamisesta aiheutuvasta kustannuksesta. Kustannusten voidaan arvioida kuitenkin tasaantuvan pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä sekä hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä. Muutoksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää yhteishankintayksiköiden kilpailuttamien sopimusten ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä sekä hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä esimerkiksi Hankinta-Suomi toimenpideohjelman puitteissa. Negatiivisia kustannusvaikutuksia voidaan lieventää myös riittävällä siirtymäajalla.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuksen perusteella monissa tapauksissa sidosyksiköiden tuottamat palvelut on aiemmin ennen sidosyksikössä toteuttamista tuotettu itse. Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa erityisesti syrjäisillä haja-asutusalueilla. Tällaisissa tapauksissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan omistajat todennäköisesti harkitsisivat oman tuotannon palauttamista, mikä kasvattaisi omistajien kustannuksia, sillä keskitetystä tuotannosta saatavat mittakaavaedut menetettäisiin.

4.2.1.1 Ehdotuksen vaikutukset toimialoittain

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan pienomistukset keskittyvät muutamamaan toimialaan. ICT- ja tietohallinnon toimialoilla keskimääräinen omistusosuus on varsin pieni kaikissa omistajaryhmissä. Sidosyksiköiden omistusta koskevan rajoituksen muutos vaikuttaisi ICT ja tietohallinnon toimialalla 25 yhtiöön. Yleisesti sidosyksikköjen mahdollisten purkautumisten vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida olevan laajoja, sillä ICT-sidosyksikköjen rooli palveluketjussa on hyvin moninainen. Todennäköisesti esiintyy hyvin erilaisia vaikutuksia riippuen omistajan koosta. Toisaalta suurten kuntien ja kaupunkien kannalta tilanne ei mahdollisesti juurikaan muuttuisi, sillä sidosyksikkö todennäköisesti voisi jatkaa näiden kanssa toimintaa entiseen tapaan. Suurille kaupungeille löytyy myös markkinatarjontaa, joten mahdollisen kilpailuttamisen kustannusvaikutukset näihin omistajatahoihin voivat olla positiivisia tai kustannusten nousun voidaan arvioida olevan vähäisempää kuin pienemmissä kunnissa.

Yleis- ja taloushallinnon toimialalla keskimääräiset omistusosuudet jäävät pääsääntöisesti alle 10 prosentin kaikissa omistajaryhmissä. Poikkeuksena ovat suuret kunnat, joiden keskimääräinen omistusosuus on noin 15 prosenttia. Yleis- ja

taloushallinnon toimialalla muutosvaikutukset kohdistuisivat Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan 83 yhtiöön ja henkilöstövuokrauksen toimialalla 7 yhtiöön. Näin ollen sektorilla jouduttaisiin huomattaviin omistusten uudelleenjärjestelyihin. Omistusosuutta koskevalla muutoksella voi olla negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, sillä markkinatarjonta voi olla rajoitetumpaa kunta-alan virka- ja työehtosopimusehtojen erityispiirteiden vuoksi. Markkinatarjonnan parantuessa taloudelliset vaikutukset voivat olla positiivisia.

Ehdotetun 10 prosentin omistusta koskevan muutoksen negatiiviset vaikutukset henkilöstönvälityksen toimialalla voidaan arvioida olevan pienempiä kuin edellä mainituilla ICT- ja tietohallinnon sekä yleis- ja taloushallinnon toimialoilla, sillä pienomistukset ovat henkilöstönvälityksessä keskittyneet vieläkin korostuneemmin hyvin pieniin omistuksiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan sidosyksiköiden henkilöstönvälityksen toiminta keskittyy sosiaali- ja terveysalaan, koulutuksen ja kasvatuksen toimialaan sekä ruoka- ja puhtaanapitoalaan, jolloin sidosyksikkösääntelyn muutoksen negatiiviset vaikutukset hankintayksiköissä kohdentuisivat erityisesti edellä mainittujen hallinnonalojen toimintaan. Toisaalta henkilöstön välityksen toimialalla on varsin paljon markkinatarjontaa eikä toiminta ole leimallisesti sellaista, että se erityisesti vaatisi sidosyksikkömuotoista toimintamallia.

Sidosyksiköiden omistusta koskevan muutoksen taloudellisten vaikutusten ruoka- ja palvelujen toimialalla voidaan katsoa olevan vähäisiä, sillä vaikka ruokahuollossa suurempien kuntien omistusosuus on keskimäärin suurempi kuin pienempien kuntien, pienissäkin kunnissa omistusosuus on kuitenkin keskimäärin yli 10 prosenttia. Lisäksi markkinoilla toimii paljon yksityisiä palveluntuottajia. Negatiivisia vaikutuksia olisi etenkin pienten kuntien sekä niiden alueella toimivien hyvinvointialueiden pienten yksiköiden ruokapalveluiden tuotantojärjestelyihin ja -kustannuksiin. Negatiiviset vaikutukset voivat kohdistua erityisesti siirtymävaiheen muutokseen löytää sellainen ruokapalvelujen toimittaja, jolla on edellytykset tuottaa hankintayksikön tarvitsemia palveluja kuten sairaaloiden ruokapalveluja. Näistä suinkaan kaikki eivät ole yksityiselle palveluntuottajalle houkuttelevia kohteita esimerkiksi sellaisilla haja-asutusalueilla, joissa välimatkat ovat pitkiä, jolloin negatiiviset vaikutukset voivat olla pitkäkestoisempiakin.

Sidosyksiköt tuottavat merkittävän osan kuntien ja erityisesti hyvinvointialueiden pesulapalveluista. Niihin sidosyksiköiden omistusta koskevan vaatimuksen vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä. Tekstiilihuollon markkina on Suomessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen perusteella melko keskittynyt. Jos hankintayksiköt joutuvat ostamaan palvelut monopoliyhtiöltä, voi tästä aiheutua lyhyellä aikavälillä negatiivisia talousvaikutuksia. Pitkällä aikavälillä kilpailun lisääntymisen myötä taloudelliset vaikutukset voivat olla positiivisia.

Sidosyksiköiden omistuksen rajoitusta koskevan ehdotuksen voidaan arvioida aiheuttavan muutuskustannuksia siirtymäajalla sekä sen jälkeen. Siirtymäkauden aikana hankintayksiköt kartoittaisivat sidosyksiköidensä kanssa tekemiään sopimuksia sekä suunnittelisivat ja käynnistäisivät tarvittavia toimia. Muutuskustannuksia voi aiheutua muun muassa toiminnan uudelleen suunnittelemisesta ja kilpailuttamisen kustannuksista. Huolellinen perehtyminen eri toteutusvaihtoehtojen analysointiin on erittäin tärkeää kustannustehokkaan toteutustavan ratkaisemiseksi. Muutuskustannuksia muodostuisi todennäköisesti myös varsinaisia sopimusmuutoksia toteutettaessa. Tällöin muutuskustannuksia arvioidaan aiheutuvan aikaisemman toiminnan siirtämisestä sekä uuden toiminnan käyttöönotosta ja käynnistämisestä. Arvion mukaan ehdotuksen mukaisen siirtymäajan puitteissa hankintayksiköillä olisi riittävästi aikaa tehdä uudelleen toteutettavista sopimuksista huolellinen analyysi, neuvotella sidosyksiköidensä kanssa muutostarpeista sekä irtisanomisista ja järjestää tarvittaessa korvaavaa toimintaa omalla palvelutuotannolla tai hankkia palveluja uusilla hankinnoilla. Esimerkiksi suuremman hankinnan toteuttaminen kestää arviolta 12 kuukautta, joten myös mahdollisten irtisanottavien sopimusten tilalle olisi mahdollista toteuttaa korvaavia hankintoja ehdotettujen siirtymäaikojen puitteissa. Ehdotuksen siirtymäsäännökset pyritään varmistamaan sopimusmuutokset hallitusti palveluntuotantoa vaarantamatta.

Ehdotuksen aiheuttaman lisäresurssitarpeen voidaan arvioida aiheuttavan hankintayksiköille muutuskustannuksia. Hankintayksiköille muutoksesta aiheutuvaa lisäresurssintarvetta on arvioitu luvussa 4.2.2. Viranomaisvaikutukset.

4.2.1.2 Vaikutukset jätetoimialla

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan ehdotetulla 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella olisi vaikutuksia 24 jäteyhtiöön 26:sta. Muutoksesta arvioidaan aiheutuvan negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, sillä monista jäteyhtiöistä muodostuisi uudelleenjärjestelyiden seurauksena hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia, mikä heikentäisi niiden toiminnan kustannustehokkuutta ja johtaisi asukkaiden jätemaksujen nousuun. Lisäksi negatiivisia kustannusvaikutuksia arvioidaan aiheutuvan kuntien jäteyhtiöiden hallinnoimaan infra-omaisuuteen sekä pitkäaikaisiin jätteenkäsittelypalveluihin koskeviin sopimuksiin. Vaikutukset kohdistuvat tällöin niin omistajiin kuin sidosyksiköihin, mutta välillisesti myös sopimuskumppaneina tällä hetkellä oleviin yrityksiin.

Eräät jätealan sidosryhmät ovat kuulemistilaisuudessa arvioineet, että jätteenkuljetuspalveluiden hankkimista kilpailuilta markkinoilta voitaisiin lisätä. Toisaalta ympäristöministeriön arvion mukaan koska yksityistä jätteenkäsittelykapasiteettia ei ole kattavasti tarjolla, ehdotus lisää tarvetta nykyisten kuntien jäteyhtiöiden

aiempaa laajempaan jätteenkäsittelypalveluiden ulosmyyntiin tai jätelain 33 §:n tarkoittamassa markkinapuutetilanteessa toissijaisen vastuun (TSV) palvelun myyntiin. Asiaa tullaan arvioimaan tarkemmin jätelaki II hankkeessa.

4.2.1.3 Elintarvikehankintojen vastuullisuusvaatimuksista aiheutuvat vaikutukset

Muutosehdotuksella voidaan arvioida olevan positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Elintarvikkeisiin liittyvät vastuullisuusvaatimusten voidaan arvioida lisäävän uusien, laadukkaampien ratkaisujen kysyntää, mikä voi edelleen edistää innovaatioita ja luoda markkinoita erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Julkiset hankinnat voivat toimia luotettavina referensseinä, mikä avaa yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia edelleen myös kansainvälisillä markkinoilla. Uusien laadukkaampien ratkaisujen hankkimisen kustannusvaikutusten voidaan arvioida pysyvän samansuuruisena kuin jo markkinoilla olevien tuotteiden kustannusvaikutukset, erityisesti kun otetaan huomioon käytön aikaiset ja elinkaarikustannukset. Lisäksi uusia ratkaisuja, toimintatapoja ja teknologiaa hyödyntämällä voidaan parantaa julkisten palvelujen tuottavuutta ja laatua sekä yleistä hyväksyttävyyttä.

Ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin sekä terveyteen liittyvien tavoitteiden asettamisella julkisissa hankinnoissa voidaan edistää uusien ratkaisujen kehittämistä ja luomaan uusia markkinoita, millä on positiivisia vaikutuksia kansantaloudelle. Hankintojen pitkäjänteisen suunnittelun sekä ympäristön kannalta hyvien viljelytapojen ja eläinten hyvinvointia edistävien tuotanto-olosuhteiden vaatiminen ja kehittäminen yhteistyössä markkinoiden kanssa voidaan arvioida parantavan julkisten organisaatioiden valmiuksia vastata tulevaisuudessa hyvinvoinnin turvaamiseen sekä ympäristömuutoksiin ja luonnonvarojen riittävyyteen liittyviin haasteisiin. Ympäristön kannalta hyviin viljelytapoihin ja eläinten hyvinvointia edistäviin tuotanto-olosuhteisiin liittyvien hankintatavoitteiden asettamisella on positiivista merkitystä myös aluetalouteen.

Muutoksella voidaan saada elintarvikeketjuun merkittävä lisäpanostus, kun vastuullisuus ja kestävyys huomioidaan elintarvikehankintojen laatuvaatimuksissa. Suorien vaikutusten lisäksi julkisen sektorin hankinnoilla on yrityksille myös välillisiä vaikutuksia esimerkiksi luotettavina referensseinä. Julkiset hankinnat luovat myös alueen pienille tuottajille uusia mahdollisuuksia ja työllisyyttä, mikä puolestaan kasvattaa verotuloja. Innovatiivisia ratkaisuja edelläkävijöinä hyödyntävät kunnat parantavat vetovoimaisuuttaan ja vahvistavat elintarvikesektorin aluetaloudellista merkitystä.

Ravitsemuslaadun huomioimisella elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa on keskeinen merkitys kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitäjänä, millä on välilliset vaikutukset terveydenhoidon kustannuksiin.

Hankintayksiköt voivat etukäteen informoida markkinoita tulevista hankintatarpeistaan ja näin edesauttaa yritysten valmiuksia vastata hankintayksiköiden tuleviin tarpeisiin. Uusien, ympäristövaikutuksiltaan vähemmän haitallisten tuotteiden ja palvelujen hankinnalla voi olla positiivisia välillisiä vaikutuksia yritysten kasvuun sekä kilpailukyvyille. Ympäristöominaisuuksien huomioon ottaminen voi lisätä hankintayksiköille aiheutuvaa hallinnollista työtä hankinnan valmisteluun käytettävän ajan kasvaessa. Tätä vaikutusta voidaan kuitenkin vähentää käyttämällä erilaisia, kehitteillä olevia hankintamalleja sekä hyödyntämällä Hankinta-Suomi-toimintapideohjelman tuotoksia ja ohjeistusta.

Elintarvikkeiden vastuullisuuden lisääminen voi kuitenkin hetkellisesti vähentää yritysten mahdollisuuksia osallistua kulloiseenkin tarjouskilpailuun, sillä markkinat eivät aina ole varautuneet julkisen sektorin vaatimuksiin. Tämä voi vähentää saatavien tarjousten määrää, nostaa tuotteiden hintaa sekä vaikuttaa negatiivisesti kilpailullisuuteen.

Esityksen lopulliset vaikutukset riippuvat suurelta osin siitä, miten hankintayksiköt soveltavat lain tuomia mahdollisuuksia. Vastuullisuuden korostaminen hankinnoissa määrittää hankintayksiköissä, eikä siihen sisälly tästä lakimuutoksesta koituvia sitovia velvoitteita.

4.2.1.4 Muut taloudelliset vaikutukset

Turvallisuus- ja ympäristökriteerien aiempaa vahvempi huomioiminen voi välillisesti lisätä myös yritysten hallinnollista työtä, kun niiden täytyy osoittaa oman tuotteen tai palvelunsa turvallisuusvaatimusten ja ympäristöominaisuuksien täyttyminen. Tämän lakimuutoksen osalta ei kuitenkaan ole varsinaisesta yrityksiin kohdistuvasta sääntelytaakasta, sillä lainsäädäntö ei määritä erityisiä velvoitteita hankintojen ominaisuuksille, vaan ne määrittelee hankintayksikkö. Valtaosa julkisten hankintojen hallinnollisista kustannuksista onkin muuta kuin lainsäädännöstä koituvaa taakkaa. Edellä mainittujen näkökulmien huomioiminen on hankintayksiköiden omien etujen mukaista, ei vain lainsäädännön velvoittamaa toimintaa.

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia julkisiin hankintoihin osallistuvien yritysten kohtaamaan sääntelytaakkaan pakollisten poissulkuperusteiden ulottamisesta alihankintoihin ja voimavarayksiköihin. Lakimuutoksella selkiytetään velvoitetta, jonka mukaan tiedossa olevien rikosten tai laiminlyöntien johdosta pakollinen

poissulku julkisesta hankinnasta koskee myös alihankkijoita ja voimavarayksiköitä, ja hankintayksiköillä on mahdollisuus pyytää selvitys myös alihankkijasta ja voimavarayksiköstä. Tietojen tarkistaminen alihankkijoilta lisää julkiseen hankintaan osallistuvien yritysten hallinnollista taakkaa. Tapauksissa, joissa hankintaan osallistuvalla on useita kymmeniä ulkomaisia alihankkijoita, voi näiden tietojen keräämisen kustannus vähentää kannusteita osallistua hankintaprosessiin.

On kuitenkin huomioitava, että muutos lähinnä selkiyttää jo aiemmin laissa ollutta mahdollisuutta, joka perustuu hankintadirektiiviin. Tältä osin kyse ei siis ole muutoksesta, vaan lähinnä jo olemassa olevan sääntelyn täsmentämisestä. Poissulkemisen edellytyksien tarkistamiseen ehdotetulla muutoksella voidaan kuitenkin katsoa olevan positiivisia vaikutuksia, sillä tarjoaja, alihankkija tai voimavarayksikkö voi toimittaa vakuutuksen vaatimuksen täyttymisestä koottuna yhtenä asiakirjana.

Hankintojen kaksikielisyyttä edistävällä uudistuksella voi olla myönteisiä vaikutuksia pienten ja erityisesti mikroyrityksien tarjouskilpailuihin osallistumismahdollisuuksien parantuessa. Pienten yksityisyriyten tai yksittäisten elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien takaamiseksi voi olla olennaista, että hankintailmoitus tai tarjouspyyntö voidaan julkaista molemmilla kansalliskielillä. Kielivaihtoehtojen lisääminen voi myös lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Hankintojen valvontaa koskevista muutoksista voi aiheutua kustannuksia kilpailu- ja kuluttajavirastolle sen toteuttaessa hankintavalvontaa. Taloudellisten vaikutusten arvioidaan kuitenkin olevan pieniä, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi priorisoida, mitä asioita se ottaa tutkittavakseen.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia valtion talousarvioon. Esitys lisää jos-sain määrin julkisten hankintayksiköiden työtaakkaa, millä voi olla vaikutuksia henkilöstöresursointiin.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Sidosyksikkösääntelyä koskevalla muutoksella voi olla huomattavaa hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia, jos hankintayksikkö päättää kilpailuttaa aikaisemmin sidosyksiköltä tekemänsä hankinnat markkinoilta. Hankintayksikkö voi kuitenkin pienentää mahdollisia negatiivisia vaikutuksia liittymällä yhteishankintayksiköiden kilpailuttamiin puitejärjestelyihin taikka dynaamisiin hankintajärjestelmiin.

Lisääntyvän hallinnollisen työn välillisiä vaikutuksia voi arvioida aiheutuvan sidosyksikköyhtiöiden uudelleen järjestämisen myötä kuten osakassopimusten sekä mahdollisten toteutettujen investointien omistusten uudelleen organisoimisesta. Mahdollista on, että olemassa olevissa osakassopimuksissa on huomioitu omistajissa tapahtuvat muutokset, minkä voidaan arvioida pienentävän purkamisesta aiheutuvaa hallinnollista työtä. Ympäristöministeriön arvion mukaan erityisesti jätetoimialan sidosyksiköiden purkamisesta ja investointien uudelleen organisoimisesta aiheutuu hallinnollista työtä. Lisäksi sidosyksiköiden omien kilpailutettujen sopimusten uudelleen järjestämisen sekä mahdollisen uudelleen kilpailuttamisen voidaan arvioida aiheuttavan hallinnollisen työn määrän kasvua.

Hankinnan valmisteluun liittyvillä muutoksilla on hankintaviranomaisten hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia hankintayksikön toteuttaessa markkinakartoitusta tai arvioidessa aikaisempaa laajemmin, minkälaisina kokonaisuuksina kyseinen hankinta kilpailutetaan. Hankintayksiköt voivat edelleen määritellä, miten hankinnan suunnittelu ja valmistelu kulloinkin toteutetaan ja näin ne voivat itse vaikuttaa hallinnollisen työn määrään. Kun Suomessa tehdään vuosittain noin 12 000 julkista hankintaa, tarkoittaa jo yhden työtunnin lisäys julkisiin hankintoihin hankintayksiköissä kuluvaan työajassa asiantuntijan keskipalkalla vuodessa yhteensä yli 0,4 miljoonan euron kustannuslisäystä, mikäli henkilöstöresursseja lisättäisiin vastaava määrä.

Velvoite hankinnan keskeyttämiseen vain yhden tarjouksen saamisen seurauksena voi jossain määrin lisätä hankintoihin liittyvää hallintotyötä erityisesti tavanomaisissa hankinnoissa, joissa markkinakartoitusta ei tarvittaisi hankinnan luonne ja laajuus, sekä vakiintunut tarjonta huomioon ottaen. Velvoite voi kuitenkin kannustaa hankintayksiköitä käymään nykyistä kattavammin markkinavuoropuhelua. Se voi myös kannustaa karsimaan hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden tarpeettomia ja liian rajaavia tarjouspyynnön ehtoja sekä sopimusehtoja, ja lisää hankintojen jakamista ja siten parantaa erityisesti pk-yritysten pääsyä hankintoihin. Hankintamenettelyjen huolellisen valmistelun lisäämisellä on positiivisia vaikutuksia hankintayksiköille niiden saadessa laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja ja tuotteita.

Hankintayksikkö voi välttää hankinnan keskeyttämisestä aiheutuvaa hallinnollista työtä toteuttamalla huolellisen markkinakartoituksen taikka hankintatapa-analyysin. Huomattava on, että hankintojen huolellinen valmistelu toteutuu jo nyt useissa hankinnoissa eikä muutoksen aiheuttamaa hallintotyön lisäystä arvioida merkittäväksi.

4.2.2.1 Vaikutukset jätetoimialaan

Ympäristöministeriön arvion mukaan sidosyksiköiden omistusta koskeva esitys edellyttää muutoksia omistusrakenteeseen kaikissa nykyisissä kunnan jätelaitoksissa, joissa on yli 2 omistajakuntaa, eli 24 yhtiöön 26:sta. Omistusrakennetta on purettava ja toiminta organisoitava uudelleen, mahdollisesti useampaan pienemmän yhtiöön tai tehtävän hoitamiseen yksittäisinä kuntina. Ympäristöministeriön arvion mukaan viranomaisvaikutuksia voi aiheutua uusien jätehuoltoviranomaisten perustamisesta sekä niille asetettujen konkreettisten tehtävien hoitamisesta kuten jätehuoltomääräysten ja jätetaksan antamisesta sekä jätteenkuljetusjärjestelmästä päättämisestä.

4.2.2.2 Muut viranomaisvaikutukset

Alihankkijoita ja voimavarayksiköitä koskevalla muutoksella ei ole arvioitu olevan viranomaisvaikutuksia. Muutoksella selvennetään olemassa olevaa sääntelyä. Hankintavalta alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden poissulkemisperusteiden selvittämisessä säilyisi edelleen hankintayksiköllä. Mikäli hankintayksiköt selvittäisivät laajamittaisesti alihankkijoita ja voimavarayksiköitä koskevat poissulkemisperusteet, voisi tästä aiheutua hallinnollista lisätyötä muun muassa hankintayksiköille ja tarjoajille. Laajemmasta pakollisten poissulkemisperusteiden tarkistamisesta aiheutuvaa hallinnollista työtä keventää kuitenkin ehdotettu pakollisten poissulkemisperusteiden tarkistamisen prosessiin kohdistuva muutos, sillä pakollisia poissulkemisperusteiden todentaminen olisi mahdollista esittää myös organisaatiokohtaisesti yhteen koottuna. Muutosehdotus lisäksi nopeuttaa tarjoajien soveltuvuusvaatimusten tarkastamiseen kuluvaa aikaa. Muutosehdotuksella voi olla yritysten hallinnollista työtä vähentäviä positiivisia vaikutuksia, kun yrityksillä on käytössään useampia eri tapoja toimittaa vaadittavat selvitykset hankintayksikölle tarkastettavaksi. Esityksen arvioidaan vähentävän myös oikeusrekisterikeskuksen työmäärää, kun oikeusrekisterikeskukselta tilattavien otteiden määrä vähenee.

Tarjoajien ja näiden alihankkijoiden sekä voimavarayksiköiden pakollisia poissulkemisperusteiden selvittämistä koskevien säännösten käyttöalan laajentaminen voi lisätä jonkin verran valvontaviranomaisten työmäärää, mikäli niitä päätetään käyttää laajasti. Pakollisten poissulkemisperusteiden laajentaminen eräisiin ympäristörikoksiin sekä kirjanpitorikoksiin voi aiheuttaa oikeusrekisterikeskukselle vähäisiä tietojärjestelmäkustannuksia.

Hankintailmoitusten kieltä koskevalla uudistuksella voi olla positiivisia vaikutuksia hankintayksiköille. Uudistus selkeyttää hankintailmoitusten julkaisemisen samanaikaisesti useammalla eri kielellä. Näin ollen muutoksella on positiivisia vaikutuksia myös kaksikielisten hankintayksiköiden, etenkin rannikkoseudun

hankintayksiköiden tarjouskilpailuihin, sillä muutos mahdollistaa hankintailmoituksen julkaisemisen samanaikaisesti molemmilla virallisilla kielillä. Hankintayksikkö voisi pienentää kahdella kielellä julkaistavasta ilmoittamisesta mahdollisesti aiheutuva hallinnollista lisätyötä julkaisemalla ainoastaan tiedon ilmoituksen keskeisestä sisällöstä toisella kotimaisella kielellä. Hankintojen jälki-ilmoittamista koskevalla uudistuksella voidaan parantaa julkisista hankinnoista saatavaa tilastointitietoa sekä edistää komissiolle raportoitavaa tietoa Suomen julkisista hankinnoista.

Sosiaali- ja terveystalvveluja koskevassa uudistuksessa olisi kyseessä päällekkäisen säätelyn purkaminen, joten muutoksella ei olisi käytännössä vaikutuksia hyvinvointialueiden hankintatoimintaan.

Hankintojen valvontaa koskevan muutoksen ei arvioida olennaisesti lisäävän Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallintotyön määrää, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi edelleen priorisoida valvontatoimintaansa harkintansa mukaan merkittävimpiin laiminlyöntitapauksiin.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Ympäristövaikutusten laajemmalla huomioimisella julkisissa hankinnoissa voidaan vähentää luonnonvarojen kulutusta, pienentää hiilijalanjälkeä ja vähentää haitallisia päästöjä ympäristöön. Erityisesti vastuullisesti tuotetuilla elintarvikkeilla sekä elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia tukevien kriteerien käytöllä voidaan arvioida olevan positiivisia ympäristövaikutuksia. Vastuullisesti tuotetut elintarvikkeet edistävät kestävien viljely- ja tuotantomenetelmien käyttöä, kuten orgaanista maataloutta, kiertoviljelyä ja vähäistä torjunta-aineiden käyttöä ja näin parantavat maaperän terveyttä, vähentävät vesistöjen rehevöitymistä ja suojelevat pölyttäjiä. Lisäksi vastuulliset tuotantotavat voivat vähentää kasvihuonekaasupäästöjä esimerkiksi pienentämällä karjankasvatuksesta syntyviä metaanipäästöjä ja tehostamalla hiilen sidontaa maaperään. Näin ollen niiden voidaan arvioida auttavan myös ilmastonmuutoksen hillinnässä.

Vastuulliset elintarvikkeet tukevat luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Lisäksi vastuullisten elintarvikkeiden tuotannossa pyritään optimoimaan luonnonvarojen, kuten veden ja energian käyttöä, mikä vähentää ympäristökuormitusta.

Vaikutuksen merkittävyys riippuu ensi sijassa siitä, miten paljon hankintayksiköt painottavat ympäristönäkökulmia omissa hankintapäätöksissään. Ympäristöministeriön arvion mukaan sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevalla muutoksella

saattaa olla välillisiä negatiivisia ympäristövaikutuksia. Alueilla tehtävät kuntien jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten uudelleenjärjestäytymistoimenpiteet saattavat viivästyttää kunnilta jätelaissa edellytetyjä toimenpiteitä erilliskeräysvelvoitteiden ja kierrätysasteen täytäntöön panemiseksi. Muutos saattaa hidastaa jätehuollon systemaattista kehittämistä sekä erilliskeräystä ja kierrätystä edistävien ohjauskeinojen käyttöönottoa nykyisen jätehuoltojärjestelmän hajautuessa entisestään. Lisäksi mahdollista on, että kuntayhteistyön ulkopuolelle jäävät irralliset kunnat eivät rajallisilla resursseillaan kykene suoriutumaan vaativista lakisääteisistä jätehuollon velvoitteista, mistä voi seurata paikallisesti epäasianmukaista jätehuoltoa ja ympäristöhaittoja.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Hankintojen vastuullisuutta koskevilla ehdotuksilla edistetään harmaan talouden torjuntaa julkisissa hankinnoissa.

4.2.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Sidosyksiköiden omistusvaatimusta koskevalla muutoksella voidaan arvioida olevan vaikutuksia perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, saavutettavuuden ja laadukkaiden palvelujen saatavuuden, toteutumiselle. Näitä sidosyksiköiltä hankivaikutuksia on arvioitu edellä taloudellisia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitaessa.

Voimassa oleva hankintalain 80 § mukainen, eräisiin hyvin vakaviin rikoksiin syylistyneiden toimijoiden poissulkeminen hankinnoista perustuu hankintadirektiivin pakottaviin määräyksiin, joiden osalta jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa. Poissulkeminen kattaa esimerkiksi lahjuksen antamisen, osallistumisen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, ihmiskaupparikokset, petokset, rahanpesurikokset ja terrorismin. Säännöksen tavoitteena on siten rikosten ja erityisesti korruption torjunta hankinnoissa. Pakollinen poissuljenta koskee vain direktiivin kynnysarvon ylittäviä ja arvoltaan merkittävämpiä hankintoja. Rakennusurakoissa velvoite kattaa arvoltaan yli 5 miljoonan euron hankinnat.

Direktiivin velvoitetta on sovellettava samalla tavalla kaikkiin hankintaa toteutaviin yrityksiin riippumatta siitä, ovatko ne pääasiallisia sopimusosapuolia alihankkijoita tai voimavarayksiköitä. Tarjoajalla tai hankinnan toteuttamisesta vastaavalla alihankkijalla tai tarjoajan voimavarayksiköllä on kuitenkin aina mahdollisuus ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Jos tarjoajayrityksen johdossa tai muussa keskeisessä

vastuuasemassa toimii henkilö, jota rasittaa laissa mainittu poissulkemisperuste, voidaan tämä henkilö esimerkiksi siirtää muihin tehtäviin yrityksessä. Poissulkeminen on mahdollista vain sen ajan, kun tieto rikoksesta näkyy rikosrekisteristä saatavissa tiedoissa. Näin ollen säännöksen soveltamisesta ei aiheudu yritykselle tai sen työntekijöille kohtuuttomia tai muutoin suhteellisuusperiaatteen vastaisia seuraamuksia arvioitaessa perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen. Hankintalain 80 §:n esitetyllä muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia kansalaisten asemaan, tasa-arvoon, aluekehitykseen eikä kieleen ja kulttuuriin.

4.2.6 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen

Esityksellä voi olla positiivisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, sillä ehdotuksen myötä hankintayksiköillä on aikaisempaa paremmat edellytykset huomioida turvallisuusnäkökohdat tarjoajalle ja hankinnan kohteelle asetettuina vaatimuksina silloin, kun hankintaan sovelletaan hankintalakia tai erityisalojen hankintalakia.

4.2.7 Vaikutukset kotitalouksille

Ehdotetulla 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella saattaa olla vaikutuksia kotitalouksille sellaisten jäteyhtiöiden toiminnan uudelleen järjestelyn myötä, mitkä eivät täytä ehdotettua omistussuosuuksivaatimusta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen (9/2024) mukaan uudelleen järjestelyjen seurauksena jäteyhtiöiden toiminnan kustannustehokkuus saattaisi heikentyä, mikä voisi kasvattaa kotitalouksien jätemaksuja ja vaikuttaa palvelujen saatavuuteen.

Ympäristöministeriö arvioi, että ehdotus voisi lisätä jätehuoltopalvelujen hankkimista kilpailluilta markkinoilta, mikä saattaa joillakin alueilla parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua. Kuitenkin yksityisen jätteenkäsittelykapasiteetin rajallisuuden vuoksi kuntien jäteyhtiöiden palveluiden ulosmyynti tai toissijaisen vastuun (TSV) mukaisten palvelujen laajeneminen voi lisätä kokonaiskustannuksia, jotka välittyvät kotitalouksille. Lopullisten vaikutusten arviointi kotitalouksille edellyttää tarkempia selvityksiä, jotka tehdään jätelain jatkohankkeiden yhteydessä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kustannustehokkuuden saavuttaminen ja sidosyksiköiden käytön rajoittaminen muilla keinoin

Vaihtoehtona 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevalle vaatimukselle olisi määritellä omistusvaatimus siten, että sidosyksiköiden omistajien lukumäärä olisi enintään kymmenen eikä omistususuuden prosenttiosuutta määriteltäisi. Tällöin kuitenkin muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset kuten määräysvaltaa koskevan vaatimuksen tulisi täyttyä. Malli mahdollistaisi esimerkiksi jätetoimialalla sellaisille pienille kunnille mahdollisuuden hyödyntää jäteyhtiötä jätehuollon järjestämisessä, joiden omistususuus asukasluvun pienuudesta johtuen jää vähäiseksi, mutta omistajien kokonaislukumäärä jää sidosyksikössä enintään kymmeneen.

Vaihtoehtona 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevalle lainmuutosehdotukselle sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi ja markkinoiden tarkoituksenmukaisessa hyödyntämisessä palvelujen tuotannossa voisi olla systemaattinen informaatio-ohjaus. Näitä pehmeämpiä keinoja voisivat olla sellaiset konkreettiset toimenpiteet, joilla kannustetaan hankintayksiköitä toteuttamaan huolellinen kustannusvaikutus-analyysi valitsemaan sidosyksiköitä ja tarjoamaan ohjeistusta markkinoiden toimivuuden tukemiseksi. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan todennäköisesti tuottaisi merkittäviä tuloksia, koska sidosyksiköiden käyttö on jo kasvussa eikä informaatio-ohjauksella olisi riittävästi vaikutusta tilanteen parantamiseen.

Lainsäädännön muuttamisen lisäksi mahdollista olisi odottaa oikeusprosessien, kuten korkeimman hallinto-oikeuden tai Euroopan unionin tuomioistuimen, päätöksiä määräysvaltakriteeristä. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan ole todennäköisesti vaikuttava markkinoiden hyödyntämisen edistämisessä, sillä oikeuskäytännön kehitys vie aikaa ja todennäköisesti jättää tulkinnanvaraa, mikä tekee sidosyksiköiden käytön sääntelyn epäselväksi pitkällä aikavälillä. Lisäksi hallitusohjelma rajaa käytettävissä olevat työkalut, joten on perusteltua edetä esitettyjen lainsäädäntömuutosten kautta, jotka tarjoavat nopeamman, selkeämmän ja tehokkaamman ratkaisun.

5.1.2 Poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimukselle

Valmistelutyön aikana on arvioitu mahdollisten poikkeusten tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta sidosyksiköiden käytössä. Arvioinnin peruslähtökohtana oli, että mahdollisten poikkeusten pitää olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia soveltamis- ja valvontaongelmien välttämiseksi. Esillä on ollut kolme pääasiallista poikkeusvaihtoehtoa, joista ensimmäinen liittyy markkinoiden toimivuuden hyödyntämiseen tietyillä alueilla, joissa markkinatarjontaa on vähän ja kilpailu on vähäistä. Tällainen poikkeaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomen haja-asutusalueilla, joissa välimatkat ovat pitkiä ja hankintayksiköiden koko on pieni. Poikkeuksen tarpeellisuutta on perusteltu muutoksesta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten pienentämisellä. Toinen mahdollinen tapa määritellä poikkeus olisi sallia sidosyksiköille myös pienempiä omistusosuuksia kuin 10 prosenttia, kunhan sidosyksikön liikevaihto pysyisi riittävän alhaisena. Tällaisella liikevaihtoon perustuvalla rajalla on Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen (9/2024) mukaan useita etuja. Ensinäkin liikevaihtoon perustuva raja sallisi edelleen laajemman omistajapohjan samalla kuitenkin rajoittaen sidosyksikön liiketaloudellista kokoa niin, että omistajille ja sidosyksiköille muodostuu vahva kannustin hyödyntää markkinoita aina kun mahdollista. Liikevaihtoraja kannustaisi sidosyksiköitä tarkastelemaan toimintansa luonnetta ja keskittymään toiminnassa vain niihin toimintoihin, jotka sen on järkevää tuottaa omistaja-asiakkailleen.

Poikkeamien sidosyksiköiden omistusta koskevasta vähimmäisvaatimuksesta voisi koskea myös nimenomaista erityistehtävää varten perustettuja yhtiöitä. Tällaisista yhtiöistä koskevista poikkeuksista olisi mahdollista säätää yleislakina sovellettavaa hankintalakia tarkemmin mm. erityislainsäädännössä Poikkeuksen piiriin voisivat kuulua myös sellaiset yhtiöt, joista ei ole erityislakia, mutta jotka toimisivat valtakunnallisesti ja esimerkiksi vastaisivat valtakunnallisesti julkisten rakennusten ja tilojen hallinnoinnista ja ylläpidosta tai tarjoaisivat esimerkiksi kansalaisille suunnattuja neuvonta- ja asiointipalveluja.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman julkisten hankintojen kustannustehokkuutta sekä säästöjä lisäävien tavoitteiden toteuttamiseksi säädettävästä omistusosuutta koskevasta vähimmäisvaatimuksesta poikkeamisen tulisi kuitenkin olla tarkasti määritelty ja rajoitettu, sillä liian laajat poikkeukset voivat heikentää kilpailun toimivuutta, oikeusvarmuutta ja markkinoiden tehokkuutta. Erityisesti alueelliset rajaukset ovat vaikeasti toteutettavissa, koska markkinoiden olosuhteet voivat vaihdella suuresti eri alueilla ja eri aloilla, ja tämä voi johtaa kilpailun vääristymiin. Arvioinnin pohjalta esityksessä päädytään siihen, että poikkeuksia tulisi käyttää vain rajallisesti ja tarkasti määriteltyjen kriteerien mukaan. Tällöin poikkeusten myöntäminen voisi olla mahdollista ainoastaan silloin, kun markkinoiden

toimivuus on uhattuna tai kilpailu ei ole riittävää tietyillä alueilla. Tämä varmistaisi, että markkinat eivät vääristy ja kilpailu säilyy mahdollisimman avoimena ja toimivana. Tämän vuoksi esityksessä ei ole mahdollistettu poikkeamista omistussosuutta koskevasta vähimmäisvaatimuksesta.

5.1.3 Pakollisten poissulkemisperusteiden tarkistamista koskevan menettelyn sujuvoittaminen

Tarjoajien pakollisten poissulkemisperusteiden olemassaolon todentaminen voitaisiin toteuttaa myös järjestelmäintegraation avulla siten, että hankintayksikkö saisi kootusti suoraan viranomaisten järjestelmistä tarjoajakohtaisen tiedon siitä, ettei kyseistä tarjoajaa rasita hankintalain 80 tai 81 §:n mukainen poissulkemisperuste. Ratkaisuvaihtoehdon toteuttaminen edellyttää kuitenkin järjestelmän kehittämissuorityötä yritysten sekä näiden johto- ja valvontavaltaa käyttävien henkilöiden oikeus- ja tietosuojan varmistamiseksi ja näiden vaihtoehdon toteuttamisesta arvioidaan aiheutuvan huomattavia taloudellisia kustannuksia. Näin ollen vaihtoehdon toteuttamisen ei arvioida olevan realistista.

5.1.4 Muut ohjauskeinot

Hallitusohjelman mukaisia säästöjä ja kustannustehokkuutta voidaan hakea myös rakentamalla nykyistä vahvempaa kumppanuutta ostajien ja myyjien välille sekä lisäämällä osaamista julkisista hankinnoista. Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman uudet elinkeinoelämän kumppanuudet syventävät vuoropuhelua tavaroita ja palveluita myyvien yritysten ja järjestöjen sekä niitä ostavien julkisten organisaatioiden välillä. Hankinta-Suomi-yhteistyössä on jo käynnistetty hallitusohjelman tavoitteita edistäviä toimia. Valtiovarainministeriö on aloittanut selvitystyön julkisten organisaatioiden ostolaskutietojen ja muiden julkisia hankintoja koskevan tietojen keräämiseksi ja julkaisemiseksi.

Hallitusohjelman mukaan selvitetään tapoja vahvistaa hankintaosaamista, ymmärrystä laadun ja vaikuttavuuden merkityksestä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa sekä ymmärrystä ulkopuolisten palveluntarjoajien merkityksestä hyvinvointialueilla. Näitä seikkoja voidaan parhaiten edistää Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman koordinoimana. Lisäksi sekä hankintayksiköiden että tarjoajien osaamista voidaan vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamalla neuvonnalla.

5.1.4.1 Muut ohjauskeinot elintarviketurvallisuuden ja huoltovarmuuden edistämiseksi

Elintarvikkeiden osalta elintarviketurvallisuus ja huoltovarmuus voidaan parhaiten huomioida lain tavoitteissa siten, että lain perusteluissa tarkennetaan keinoja ottaa elintarviketurvallisuus huomioon. Osana elintarviketurvallisuuden laatuvaatimuksia voidaan huomioida myös esimerkiksi eläinten terveys ja hyvinvointi.

Elintarviketurvallisuuden edistämisessä voidaan hyödyntää myös muita ohjauskeinoja. Ennakoimattomien olosuhteissa tapahtuvien muutosten ja kriisitilanteiden huomioimisen sopimushinnoissa olevan tietyissä tilanteissa tärkeää ja perustuvan lähtökohtaisesti sopimusosapuolten välisiin neuvotteluihin ja sopimusehtoihin. Hankintalakityöryhmä on katsonut, ettei sopimusehtojen tarkempi säätäminen kuulu hankintalakiin, mutta asia mutta asia on huomioitu osana JYSE-ehtojen päivittämistä. Hankinnoissa voidaan hyödyntää myös eri tahojen antamaa laajaa ja yksityiskohtaista ohjeistusta.

Elintarvikehankintojen vastuullisuuden edistämiseksi Motiva on laatinut maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta [Oppaan vastuulliseen elintarvikehankintaan](#), joka sisältää elintarvikehankintojen vastuullisuuskriteerit. Hankintakriteerit on kehitetty vuoropuhelussa tilaajien, toimittajien ja alan keskeisten sidosryhmien kanssa. Näin varmistetaan, että kriteerit ovat markkinatilannetta vastaavia, markkinaa kannustavia, syrjimättömiä, vertailukelpoisia ja todennettavia. Kriteerit soveltuvat käytettäväksi myös ruokapalveluhankinnassa määriteltäessä aterioiden elintarvikkeiden laatuvaatimuksia. Vastuullisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kriteerit on koottu vastuullisuuskriteereitä julkisiin hankintoihin tarjoavaan Kriteeripankki.fi -palveluun, jonka ylläpidosta ja kehittämisestä vastaa Motiva Oy. Vastuullisten ruokapalveluiden hankintaan on laadittu myös maa- ja metsätalousministeriön toimesta [opas](#), joka kattaa ruokapalveluhankinnan kokonaisuuden ja edistää vastuullisten, laadukkaiden sekä kustannustehokkaiden ruokapalveluiden järjestämistä. Aterioiden ja elintarvikkeiden laadulle annettuja vaatimuksia seurataan sopimuskaudella osana muuta sopimusseurantaa.

[Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa](#) on kirjattu tavoite kestäville ja vastuullisille elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille, jotka ovat kestävän ruokajärjestelmän perusta. Tavoitteen mukaisesti kuntia ja hyvinvointialueita kannustetaan sisällyttämään esimerkiksi hankintastrategioihinsa tavoitteet ja periaatteet, jotka edistävät ympäristön kannalta hyvien viljelytapojen, elintarviketurvallisuuden ja ravitsemuksen sekä eläinten hyvinvointia ja terveyttä edistävien tuotanto-olosuhteiden huomioon ottamista elintarvike- ja

ruokapalveluhankinnoissa. Hankintastrategian tavoitetta kestävästä ruokahankinnoista edistetään Hankinta-Suomen ohjelmakokonaisuuden alla sekä osana Maka-raportin mukaisen kestävän ja kannattavan ruokajärjestelmän strategiatyötä.

Hankintalakityöryhmä piti tärkeänä ruokahankintojen vastuullisuuden edistämistä käyttämällä elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa Motiva Oy:n laatimaa Opasta vastuulliseen elintarvikehankintaan vastuullisuuskriteereitä. Tällä voidaan edistää Maka-raportissa julkisille elintarvikehankinnoille asetettua tavoitetta EU-lainsäädännön tuotantonormien mukaisista elintarvikkeista. Maka-raportissa vaaditaan sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytäntöjen arvioimista osana hankintalain säädösvalmistelua. Raportissa katsotaan tarpeelliseksi lisätä elintarvikehankintoihin joustavuutta sopimushintojen tarkistamiseksi kustannusten äkillisissä muutoksissa, jos sopimuskumppanin kannalta sopimustasapaino järkkyy ennakoimattomalla tavalla olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Vaatimus liittyy vuoden 2022 aikana tapahtuneeseen nopeaan elintarvikkeiden tuotantopanosten hintojen nousuun ja siitä seuranneeseen elintarvikkeiden tuotantohintojen nousuun. Hintojen korotukset koettiin hankalaksi saada osaksi julkisten elintarvikehankintojen sopimushintoja jäykkien sopimusehtojen vuoksi.

Vallitsevan tilanteen kartoittamiseksi maa- ja metsätalousministeriö tilasi Luonnonvarakeskukselta ja Reinu Econ Oy:ltä [selvityksen](#) sopimusrakenteista ja -ehdoista sekä kustannusindeksien käytöstä julkisissa ruokahankinnoissa. Työssä selvitettiin muun muassa julkisissa elintarvikehankinnoissa käytettäviä tapoja reagoida hinnan muutoksiin ja hinnan muutosten vaikutuksia julkisiin elintarvikehankintoihin.

Selvityksen mukaan sopimusten hinnankorotusehdoissa on merkittävää vaihtelua. Tyypillisimmin hintoja tarkistetaan kerran vuodessa perustuen toimittajan osoittamiin kustannusnousuihin. Hintoja korotettiin myös sopimusehdoista poikkeavilla tavoilla keskimääräisen kuluttajahintamuutoksen kanssa. Hintoja korotettiin myös sopimusehdoista poikkeavilla tavoilla ruuan tuotantokustannusten nopean nousun johdosta. Selvityksessä suositellaan markkinainformaation lisäämistä julkisista elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista ja markkinasignaalien välittymisen vahvistamista muun muassa ruoka-alan markkinatiedon tilastoinnin kehittämällä.

Maa- ja metsätalousministeriö on lisäksi asettanut työryhmän, joka kehittää elintarvikealan tilastointia ja kustannusindeksejä, jotta nämä soveltuvat jatkossa käytettäväksi entistä paremmin kuvaamaan tuotantokustannusten nousua elintarvikealalla sekä mahdollisena sopimusten mukaisten hintojen muutosperusteena.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

5.2.1 Hankintojen jakaminen

Hankintojen jakaminen osiin on pakollista joissakin EU-jäsenvaltioissa, kuten **Ranskassa, Hollannissa, Saksassa, Espanjassa, Liettuassa ja Unkarissa**. Osiin jakamatta jättämisestä koskevista hankintayksikön ratkaisuksista voi myös valittaa tuomioistuimeen ainakin Ranskassa ja Hollannissa.

5.2.2 Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa

Tšekin tasavallan vuoden 2012 hankintalainsäädännössä säädettiin tarjouskilpailun uudistamisesta siten, että hankintaviranomaisen on peruutettava hankintamenettely ilman aiheutonta viivytystä, jos se on saanut vain yhden tarjouksen tai tarjousten arvioinnin jälkeen vain yksi tarjous jäi arvioitavaksi. Tarjouskilpailun peruuttamisvelvollisuus ei koskenut neuvottelumenettelyjä, suora hankintoja, lisätilauksia, puitejärjestelyhankintoja, tutkimus- ja kehityshankkeita eikä puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin mukaisia hankintoja. Sääntely tuotti selvityksen mukaan Tšekissä noin 10 prosentin säästöt niissä hankinnoissa, joita velvollisuus koski.²¹ Tarjouskilpailun peruuttamisvelvollisuudesta on Tšekissä sittemmin luovuttu.

5.2.2.1 Suurten hankintojen hankintamallin arviointi ja ohjaus

Suuria hankintoja koskevia erilaisia toimia edellytetään eräissä Euroopan maissa, kuten **Belgiassa, Alankomaissa, Ranskassa, Tšekissä, Romaniassa ja Iso-Britanniassa**. Belgiassa suurten sopimusten osalta asetetaan laissa velvoitteita sopimuksen tekemisen hyväksymisprosessiin ja niiden valvontaan. Belgiassa suuret sopimukset on hyväksyttävä ministerineuvostossa ja suuria sopimuksia koskevat päätökset tehdään ministeritasolla.

Alankomaissa hankintayksikön on tarkasteltava tapauskohtaisesti, mikä on sopivin hankintamenettely, jolloin sen on huomioitava muun muassa myös sopimuksen laajuus, sopimuksen monimutkaisuus, sopimuksen tyyppi sekä markkinoiden luonne. Ranskassa annetaan ohjausta julkisen ja yksityisen sektorin isoihin kumppanuussopimuksiin. Tšekissä hankinnoissa, joiden arvo ylittää noin 12 miljoonaa euroa tulee hankintayksikön varmistaa, että tarjousten arvioinnin toteuttaa

21 Titl, 2021; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295.

komitea, jossa on vähintään viisi jäsentä, ja jonka enemmistöllä on asiaan liittyvä ammatillinen pätevyys. Romaniassa markkinakartoituksen tulee hallituksen ohjeistuksen mukaan sisältyä monimutkaisten sopimusten hankintaprosessiin. Iso-Britanniassa on ohjeistus menojen hyväksymistä koskien yli 10 miljoonan punnan hankintoja. Yli 5 miljoonan punnan sopimukset voivat aiheuttaa joitain velvoitteita, kuten esimerkiksi alihankkijoiden maksujen valvontaa.

5.2.2.2 Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuus ja käytön rajoittaminen

Pohjoismaissa (**Ruotsi, Norja ja Tanska**) kansallinen sidosyksikkösääntely ei poikkea merkittävästi hankintadirektiivistä. Ruotsissa ja Tanskassa kuntien ja niiden omistamien yhtiöiden toiminnalle on muulla lainsäädännöllä asetettu joitain erityisehtoja, jotka käytännössä rajoittavat kuntien sidosyksikkötoimintaa.

Ruotsissa yhtiöt voivat tuottaa vain yleishyödyllisiä palveluja eivätkä ne saa tavoitella voittoa. Tanskassa kunnat eivät pääsääntöisesti saa harjoittaa kaupallista tai voitontuottamistarkoituksellista toimintaa. Kuntien tulisi tuottaa palveluita omaan ja asukkaidensa käyttöön. Ehtoina on, että muita toimijoita ei ole rajoitettu harjoittamasta kyseistä toimintaa, yhtiö harjoittaa vain kunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, kunta ei käytä yhtiöön suoraa määräysvaltaa eikä yhtiöllä ole voitontuottamistarkoitusta.

Italiassa hankintayksikön on arvioitava muun muassa sidosyksikön tuottamien palvelujen laatua, nopeutta ja tehokkuutta (*Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36; Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, artikla 7). Sidosyksikön toiminnan on oltava kustannustehokasta. Sidosyksikön kriteerit vastaavat hankintadirektiivissä säädettyä.

Liettuassa hankintoja voidaan tehdä sidosyksiköltä vain, jos palveluiden jatkuvuutta, hyvää laatua ja saavutettavuutta ei pystyttäisi varmistamaan kansallisen hankintalain mukaan solmitulla sopimuksella. Lisäksi sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain, jos mikään muu taloudellinen yksikkö ei voi tehtävää hoitaa ja kilpailuviranomainen antaa suostumuksensa. Muilta osin Liettuan kansallinen sidosyksikkösääntely vastaa hankintadirektiivissä säädettyä.

Itävallassa kansalliset sidosyksikköhankinnan edellytykset vastaavat hankintadirektiiviä muuten, mutta sisartenvälisistä ja käänteisistä sidosyksikköhankinnoista on säädetty erikseen vastaavalla tavalla kuin perinteisistä sidosyksikköhankinnoista. Tämä käytännössä laajentaa kansallisesti kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävien hankintojen alaa.

5.2.2.3 Turvallisuus, huoltovarmuus ja varautuminen hankinnoissa

Ruotsi on ottanut käyttöön laajasti huoltovarmuutta käsitteleviä sääntöjä julkisissa hankinnoissaan, erityisesti alueilla, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen ja kriisitilanteisiin. Ruotsissa valtiolliset ja alueelliset viranomaiset tekevät yhteistyötä yksityisten toimijoiden kanssa huoltovarmuuden varmistamiseksi. Julkisissa hankinnoissa on määritelty erityisiä kriteerejä, jotka varmistavat, että kriittiset toimittajat ja palveluntarjoajat voivat täyttää vaatimukset myös poikkeustilanteissa. Esimerkiksi elintarviketurva, lääkehuolto ja energiatilanteen hallinta ovat erityisesti säädeltyjä alueita Ruotsissa.

Tanskassa huoltovarmuus on yksi tärkeimmistä tekijöistä erityisesti elintarvikkeiden, terveydenhuollon ja infrastruktuurin hankinnoissa. Tanskassa julkisilla hankintaviranomaisilla on velvollisuus huomioida huoltovarmuuden ja toimitusketjun jatkuvuuden takaaminen hankintasopimuksissaan. Erityisesti terveydenhuollon tarvikkeiden ja lääkkeiden hankinnassa on säädetty, että sopimukseen sisältyy varmistuksia toimitusvarmuudesta ja riittävästä varastoinnista. Tanskassa pyritään myös edistämään hankintojen vastuullisuutta, esimerkiksi varmistamalla, että hankittavat tuotteet täyttävät ympäristönäkökohtia ja että toimitusketjut ovat sosiaalisesti ja eettisesti vastuullisia.

Alankomaissa huoltovarmuus on integroitu osaksi julkisten hankintojen valmistelua, erityisesti silloin, kun kyse on kriittisistä infrastruktuureista, kuten energiasta ja vesihuollosta. Alankomaissa on kehitetty erityisiä toimenpiteitä julkisten hankintojen varautumiseen kriisiaikoja varten, ja valtion viranomaiset tekevät tiivistä yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa huoltovarmuuden turvaamiseksi. Hankintayksiköiden on varmistettava, että hankintaprosessissa huomioidaan poikkeustilanteisiin varautuminen ja että strategisten resurssien saatavuus on taattu myös kriisitilanteissa.

Saksassa huoltovarmuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota, ja se on integroitu osaksi kansallisia ja alueellisia hankintastrategioita. Erityisesti kriittisten tavaroiden ja palveluiden hankinnoissa, kuten lääkintätarvikkeiden, elintarvikkeiden ja energiankuljetuksen osalta, julkinen sektori on kehittänyt varautumissuunnitelmia. Saksassa valtiollisilla ja alueellisilla viranomaisilla on velvollisuus varmistaa, että strategisten resurssien saatavuus turvataan myös kriisiaikoina. Esimerkiksi julkisten hankintojen prosesseissa on huomioitava huoltovarmuuden vaatimus, ja hankintasopimuksissa voidaan asettaa ehtoja, jotka varmistavat riittävän varastoinnin ja toimitusketjun joustavuuden.

Ranskassa julkisessa hankintalainsäädännössä on otettu huomioon huoltovarmuus ja varautuminen erityisesti elintarvike- ja energiasektoreilla. Ranska on asettanut sääntöjä, joiden mukaan julkisissa hankinnoissa otetaan huomioon toimitusketjujen kestävyyttä ja varautumista kriisitilanteisiin. Esimerkiksi elintarvikehuoltovarmuuden varmistamiseksi Ranskassa on määritelty erityisiä normeja ja standardeja, jotka koskevat ruoan jakelua ja varastointia kriisitilanteissa. Lisäksi Ranska on kehittänyt erityisiä ohjeistuksia julkisten hankintojen ympäristönäkökohtien huomioimiseksi, mikä on tärkeää, jotta voidaan varmistaa toimitusketjun luotettavuus.

Iso-Britanniassa huoltovarmuus on sisällytetty julkisiin hankintoihin erityisesti valtion hankintatoimissa. Maa on luonut erityisiä sääntöjä julkisten hankintojen varalta, joissa otetaan huomioon kriittisten resurssien saatavuus ja toimitusketjun jatkuvuus. Esimerkiksi NHS (National Health Service) on asettanut erillisiä ehtoja lääkintätuotteiden ja sairaalatarvikkeiden hankinnoille, jotka vaativat varastojen ylläpitoa ja toimitusvarmuuden turvaamista. Lisäksi Brexitin myötä Iso-Britannia on kehittänyt järjestelmiä, joilla pyritään turvaamaan toimitusketjujen toimivuus, erityisesti elintarvikkeiden ja lääkkeiden osalta.

5.2.2.4 Rikosrekisteriotteet

Muista EU-maista rikosrekisteriottejärjestelmä on käytössä **Saksassa, Ranskassa, Itävallassa, Italiassa** sekä **Puolassa**. Ranskassa rikosrekisteristä saatava todistus *extrait du casier judiciaire* haetaan paikalliselta viranomaiselta. Prosessi kestää yleensä 7–10 päivää.

Itävallassa käytetään *Strafregisterbescheinigung*-nimistä asiakirjaa. Tämä asiakirja sisältää tiedot yksilön rikosrekisteristä ja sen voi hakea paikallisilta viranomaisilta, prosessi kestää noin viikon.

Italiassa käytetään kahta todistusta: *certificato del casellario giudiziale* (rikosrekisteriote) ja *certificato dei carichi pendenti* (keskeneneräisten rikosprosessien todistus). Asiakirjat sisältävät sekä Italian että muiden EU-maiden tuomiot ECRIS-järjestelmän kautta. Todistuksen saaminen kestää yleensä noin 10–15 päivää.

Puolassa käytetään kansallista rikosrekisteriä, *Krajowy Rejestr Karny*. Tämä todistus sisältää tiedot rikostuomioista ja sen voi hakea joko henkilökohtaisesti tai sähköisesti. Prosessi kestää yleensä 3–5 päivää. EU-kansalaisten osalta tietoja vaihdetaan muiden EU-maiden rikosrekistereistä ECRIS-järjestelmän kautta.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

2 §. Lain tavoitteet. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että korostettaisiin julkisten hankintojen toteuttamista muiden tavoitteiden lisäksi myös ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Samalla pykälää muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökulmien toteutumista julkisissa hankinnoissa. Ympäristö- ja sosiaalisilla näkökohdilla tarkoitettaisiin erityisesti hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja velvoitteita.

Hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että toimittajat noudattavat hankintasopimuksia tehdessään sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä tai hankintadirektiivin liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä säännöksissä.

Ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä edistävien näkökulmien huomioon ottaminen voisi ilmetä esimerkiksi tarjouspyynnössä asetettuna vaatimuksena työ- ja ympäristölainsäädännön noudattamisesta koko tuotantoketjussa, vaatimuksena tuotteiden kestävydestä, kierrätettävyydestä, tuotteiden uudelleenkäyttäm mahdollisuuksina, taikka hiili- ja ympäristöjalanjäljen huomioimisena tuotteille, joille se on saatavilla. Hankintayksikkö voisi lisäksi edistää hankintojen myönteisten ympäristövaikutusten toteutumista ja negatiivisten ympäristövaikutusten vähentämistä asettamalla velvoittavien EU-säädösten lisäksi tiukempia hankintayksikön ja käyttäjien tarpeisiin soveltuvia vähimmäisvaatimusten sekä edellyttää päästölaskentaa ja elinkaarikustannuslaskentaa erityisesti ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä tuoteryhmissä kuten rakentamisessa ja rakennusten energianhankinnoissa, kuljetuksissa- ja matkustamisessa, elintarvikkeissa, puhtaanaapidossa ja puhdistusaineissa sekä elektroniikkahankinnoissa. Hankinnoille voidaan asettaa ravitsemuslaatu- ja vastuullisuusvaatimuksia sekä tuotantoprosessien asettamia vaatimuksia esimerkiksi raaka-aineiden esikäsittelyn, säilyvyyden ja prosessikestävyys osalta. Tuoteryhmittäisiä kriteereitä voivat olla esimerkiksi tuoreus, tasalaatuisuus, jäljitettävyyden ja turvallisuus. Lisäksi voidaan käyttää syrjimättömiä kriteereitä, kuten toimitusaika, alkuperätieto ja ravitsemussuosittelun mukaisuus.

Lisäksi hankintayksiköt voisivat edistää hankintojen ympäristövaikutusten toteutumista kiinnittämällä huomiota hankinnan laatuominaisuuksiin. Sosiaalisesti kestäviä hankintoja edistävillä toimenpiteillä hankintayksikkö voisi edistää esimerkiksi perusoikeuksien kuten kielellisten oikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden toteutumista. Sosiaalisia näkökohtia olisivat myös toimenpiteet heikommassa asemassa olevien suojelemiseksi sekä syrjäytymisen estämiseksi käytettävä positiivinen syrjintä tai muut kannustavat toimet. Hankintayksikkö voisi edistää sosiaalisesti kestävien hankintojen toteuttamista hankinnan kohteelle asetettavilla vaatimuksilla esimerkiksi siten, että käyttäjien tarpeet ja esteettömyys huomioidaan tai tarjousten vertailuun käytettävin laadullisin kriteerein.

Hallitusohjelmassa mainittuja elintarviketurvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia tavoitteita voidaan edistää ja ohjata edellä nykytilan kuvauksessa mainituilla ohjauskeinoilla. Lisäksi huoltovarmuutta ja turvallisuuden toteutumisen hankintayksikkö voisi huomioida asettamalla hankintalain 71 §:n mukaisesti hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö koko hankinnan kohteen elinkaaren ajan. Muutos vastaisi ehdotettua 71 §:ää koskevaa muutosta.

Lisäksi 2 momenttia selkeytettäisiin sanamuotojen osalta. Kyse on kuitenkin teknisestä muutoksesta.

4 §. Määritelmät. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 33 kohta voimavarayksikön määrittelemiseksi. Voimavarayksiköllä tarkoitettaisiin sellaista toimittajaa, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön soveltuvuusvaatimuksiksi asettamat 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskyyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset. Muutos selkeyttäisi nykytilaa ja vastaisi ehdotettua 92 §:n muutosta.

15 §. Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä. Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- taikka yhdistysmuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin. Muutos olisi kansallinen, eikä perustu hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan.

Unionin tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että sidosyksikköhankinnoissa on kyse hankintayksikön omien voimavarojen käyttämisestä. Asiassa *Irgita ja määräyksessä Rieco* unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivi 2014/24 ei ollut esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä rajoitettiin sidosyksiköiden käyttöä säättämällä esimerkiksi saatavuuden turvaamiseen liittyviä lisäedellytyksiä sidosyksiköiden käytön sallittavuudelle.

Lisäedellytyksenä sidosyksiköiden käyttämiselle olisi, että kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Tämä tarkoittaisi, että kunkin omistajan tulisi hallita vähintään kymmenesosaa yhtiön äänimäärän tuottavista osakkeista tai vastaavasta osuudesta.

Lisäksi 10 prosentin vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tarkoitus on estää erilaiset keinokekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta esimerkiksi siten, että omistusosuusehdon välttämiseksi sidosyksikkö toimisi emoyhtiönä ja omistukset jaettaisiin sen pienempiin, tytär- tai osakkuusyhtiöihin, tai joissa omistus ketjutettaisiin muulla tavoin, siten että kussakin yhtiössä 10 prosentin vähimmäisomistusehto täyttyisi.

Ehdotetun muutoksen tavoitteena on estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun rajoittumisen estämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta.

Hankintadirektiivin ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.

40 §. Suorahankinta. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 9 kohta suorahankinnan tekemisestä yksittäistapauksessa silloin, kun kyse on sosiaali- ja terveystalouden hankinnasta, jossa tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Muutoksessa huomioitaisiin sosiaali- ja terveyshankintoja koskevan 12 luvun muutos, ja se vastaisi sisällöltään ja perusteluiltaan lain 110 §:ää.

58 §. Hankinnasta ilmoittaminen. Pykälän 1 momentin 6 kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisvelvoitteen osalta siten, että kohdassa mainittaisiin nimenomaisen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suora hankinnoista. Voimassa oleva 1 momentti velvoittaa hankintayksiköitä tekemään jälki-ilmoituksen EU kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, mikä kattaa velvoitteen jälki-ilmoituksen julkaisemisesta myös 40 ja 41 §:ssä mainitusta suora hankinnasta. Käytännössä hankintayksiköt eivät ole noudattaneet hankintojen ilmoittamista koskevaa velvoitetta jälki-ilmoittamisen osalta, mikä on vähentänyt suora hankintoihin liittyvää läpinäkyvyyttä.

60 §. Hankintailmoituksen julkaiseminen. Pykälän 1 momentin 7) kohtaa täydennettäisiin siten, lain 40 ja 41 §:n mukaista suora hankintaa koskeva jälki-ilmoitus on toimitettava julkaistavaksi sähköisessä hankintailmoitukset.fi ilmoituskanavassa. Muutos vastaisi ehdotettua 58 §:n muutosta.

65 §. Markkinakartoitus. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin hankintayksikön toimenpiteitä huomioida kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi. Keskeisiä keinoja olisivat markkinoiden kartoittaminen alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisten analyysityökalujen käyttö hankinnan toteutustavan suunnittelussa.

Hankinnan suunnittelussa voitaisiin huomioida muun ohella erilaiset tavat tehdä markkinakartoitusta tai jakaa hankinta osittain toteutettavaksi. Hankintayksiköllä ei olisi edelleenkaan velvoitetta toteuttaa markkinoiden kartoitusta, mutta huolellisesti ja kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla toteutettu kartoitus huomioitaisiin muun muassa hankintojen jakamista, tarjouskilpailun uusimista ja analyysityökalujen käyttöä koskevien velvoitteiden täyttämässä.

Markkinoiden kartoitus olisi toteutettava 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävää avoimuutta ja tasapuolisuutta noudattaen, eikä se saisi johtaa kilpailun vääristymiseen. Huolellisesti etukäteen toteutetulla markkinoiden kartoituksella hankintayksikkö voisi välttää hankinnan pakollisen jakamisen osiin 75 §:n 1 momentin mukaisesti, tai 125 §:n 1 momentin mukaisen velvoitteen keskeyttää hankinta, jos hankintayksikkö on saanut avoimessa menettelyssä vain yhden tarjouksen. Tavoitteena olisi lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Markkinakartoitus tai yksityiskohtaisempi markkinavuoropuhelu voisivat koskea esimerkiksi hankinnan kohteeseen, toteutustapaan, hankintamalliin, sekä sopimusehtoihin liittyviä seikkoja. Toteutustapaan liittyvässä arvioinnissa hankintayksikkö voisi vertailla esimerkiksi erilaisten menettelyjen etuja ja haittoja, erilaisia sopimustyyppejä tai hankinnan jakamista erikokoisiin osiin, ja arvioida näiden vaihtoehtojen vaikutuksia tarjoajien ja tarjonnan määrään ja laatuun. Hankintayksikkö

voisi selvittää jo suunnitteluvaiheessa markkinoiden tuote- ja palvelutarjontaa, potentiaalisia toimittajia, kauppatapoja, hankinnan vaativuuteen nähden riittävää tarjousaikaa, vaihtoehtoisia hankintamalleja sekä erilaisten kilpailu- ja sopimusehtojen vaikutusta.

Markkinakartoituksen tavoitteena olisi varmistua siitä, ettei hankintailmoituksessa olisi sellaisia ei-välttämättömiä kriteereitä tai vaatimuksia, jotka tarpeettomasti rajaisivat kilpailua kyseisessä hankinnassa. Hankinnan ennakoidun arvon ollessa merkittävä tai hankintayksikön ollessa yhteishankintayksikkö, tulisi markkinakartoituksessa erityisesti kartoittaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytykset hankinnan toteuttamisessa. Markkinakartoitukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi hankintayksikön tulisi kiinnittää erityistä huomiota kartoituksen toteutusajankohtaan.

Markkinakartoituksen toteutustapaa ei olisi säännelty ja se voitaisiin toteuttaa eri keinoin, esimerkiksi vapaamuotoisin keskusteluin, hyödyntämällä erilaisia työkaluja tai julkaisemalla tietopyyntöjä. Hankintayksikön tulisi toteuttaa markkinakartoitus hankinnan laatu, laajuus ja vaativuus huomioon ottaen riittävällä tavalla. Hankintayksikkö voisi myös lähettää tulevaa hankintaa koskevan tarjouspyyntöluonnoksen tai sen keskeiset ehdot ennakoilmoituksen perusteella kiinnostuksensa osoittaneille yrityksille etukäteen kommentoitavaksi, tai julkaista luonnoksen ja kommentointipyyntö verkkosivuillaan.

Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista. Hankintamallin soveltuvuuden arvioinnissa hankintayksikön tulisi tunnistaa ja analysoida mikä lain 5 luvussa tarkoitettusta hankintamenettelystä olisi tarkoituksenmukainen kilpailutustapa sekä mahdollisuuksien mukaan arvioida eri menettelyistä aiheutuvia kustannuksia kulloisessakin hankinnassa. Hankintamallin soveltuvuuden arvioinnissa voitaisiin lisäksi arvioida hankinnan toteutusta, sen kustannustehokkuutta sekä hankinnan jakamista osiin. Hankintayksikkö voisi toteuttaa hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin itse tai käyttämällä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden tarkoituksenmukaisia arviointimalleja.

Hankintayksikö voisi hyödyntää suunnittelutyössä myös erilaisia työkaluja, jotka voisivat ohjata hankintayksikköä myös arvioimaan esimerkiksi tulevien tarjousten määriä, hallinnollisia kustannuksia, sopimuskautta ja hankinnasta aiheutuvia positiivisia ulkoisvaikutuksia. Arviointi soveltuvimmasta hankintamallista voitaisiin tehdä myös esimerkiksi huolellisella markkinakartoituksella. Hankintayksikön tulisi kuvata, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Ehdotus vastaisi 124 §:ään esitettyä muutosta.

71 §. *Hankinnan kohteen kuvaus.* 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 sellaisia ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi hankinnan kohteena olevan tavaran alkuperän turvallisuusperusteiseen riskiin (niin sanotut korkeariskiset tuotteet) tai palvelun maantieteelliseen sijaintiin sekä edellyttää tarjoajaa todentamaan, että se kykenee koko hankinnan elinkaaren ajan täyttämään hankintayksikön tarjouskilpailussa asettamat vaatimukset.

Esimerkiksi pitkistä logistiikkaketjuista aiheutuva epävarmuus tuotteiden ja palvelujen saatavuudessa sekä erilaiset turvallisuuteen liittyvät uhkatekijät, kuten laajoja tietojärjestelmiä koskeva kyberturvallisuus on huomioitava koko hankinnan elinkaaren ajan. Samalla hankintayksiköiden tulee huomioida EU:n voimassa olevat pakotteet ja erilaiset huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta ja muita vastaavia seikkoja koskevat ohjeet ja suositukset.

Huoltovarmuutta koskevana vaatimuksena voi olla esimerkiksi, että tarjoaja pysyy osoittamaan, että se kykenee toimitusketjun rakenteen ja sijainnin puolesta noudattamaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä esitettyjä huoltovarmuutta tai turvallisuutta koskevia vaatimuksia, sekä tarjoajan sitoumus, että mahdolliset muutokset toimitusketjussa sopimuksen toteuttamisen aikana eivät haittaa näiden vaatimusten noudattamista. Vaatimuksessa voisi olla kyse myös hankintayksikön tarjoajalle tai tämän alihankkijalle asettamien soveltuvuusvaatimusten ulottamisesta koko toimitusketjuun. Näin hankintayksikkö voisi varmistaa huoltovarmuutta ja turvallisuutta koskevien vaatimusten tosiasiallisen toteutumisen. Tarvittaessa tarjoajan sitoutumisessa voidaan edellyttää näyttöä siitä, että tarjoaja tai sen alihankkija perustaa tai ylläpitää hankintayksikön kriisitilanteiden lisätarpeiden täyttämiseksi tarvittavaa kapasiteettia erikseen sovittavien ehtojen mukaisesti. Sitoumuksessa voidaan edellyttää myös kapasiteetin huoltoa, uudenaikaistamista tai mukauttamista sekä sitä, että toimittaja ilmoittaa kaikista hankinnan toteutumiseen vaikuttavista muutoksista riittävän ajoissa.

Uusi momentti mahdollistaisi erityisesti poissulkemaan tarjouskilpailusta sellaiset tarjoukset, joissa tarjotut tuotteet tai laitteet tulevat kolmansista maista ja joihin sisältyy turvallisuus- tai muita uhkia. Hankintayksikkö voisi näin ollen edellyttää toimittajaa osoittamaan, että toimittaja, sen alihankkija tai muu kumppanuusyri-tyys sijaitsee siten, ettei toimitusketju tai hankintayksikön toiminta vaarannu ja koko hankinnan elinkaaren aikana pystytään ottamaan huomioon huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset. Ehdot voisivat koskea muun muassa hankintayksikön toiminnalle välttämättömien tuotteiden ja palveluiden tuottamista, logistiikkaa ja toimitus-ehdoja sekä jatkuvuudenhallintaa häiriötilanteissa.

Hankintayksikkö voisi noudattaa komission tai kansallisten viranomaisten antamia ohjeita ja tulkintoja korkean riskin toimittajista tai tuotteista ja sulkea näiden perusteella tarjouskilpailusta korkean riskin toimittajia, palveluja, laitteita tai tuotteita. Hankintayksikkö voisi edellyttää, että tarjottavaa tuotetta tai näihin liittyvää infrastruktuuria, palvelua tai rakennusurakkaa, taikka tarjoajaa, sen alihankkijaa tai voimavarayksikköä ei ole määritelty korkean riskin piiriin kuuluvaksi. Tällöin edellytettäisiin lisäksi, että tällaisen tahon luotettavuutta ei ole todettu siinä määrin riittäväksi, että kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvaa riskiä ei muulla keinoin voida sulkea pois. Vaatimus voitaisiin ulottaa hankinnan koko toimitusketjuun.

Määrittelyn korkean riskin toimittajaksi voisi tehdä esimerkiksi komissio tai se voitaisiin todentaa yritysturvallisuusselvityksestä annetun lain (726/2014) mukaisella yritysturvallisuusselvityksellä tai muilla vastaavilla yrityksen luotettavuutta koskevilla selvityksillä.

Hankintayksikkö voisi asettaa myös esimerkiksi palvelujen ja tietojen sijaintiin liittyviä vaatimuksia, kuten tietojen säilyttämistä EU- tai ETA-alueella. Tällaiset vaatimukset voisivat liittyä esimerkiksi henkilötietojen suojaan, huoltovarmuuden turvaamiseen, varautumiseen tai toimintojen jatkuvuuteen.

Hankintayksikkö voisi kilpailuttaa hankintansa ehdollisesti siten, että hankinnan kohteena olevat tavarat, palvelut tai rakennusurakat hankitaan tai tilataan vain, jos hankinnan kohteen käyttötarve syntyy tai laajenee normaaliolojen vakavista häiriötilanteista tai poikkeusoloista johtuvista syistä. Tällöin tarjouspyyntöasiakirjoissa olisi määritelty, milloin hankinta kilpailutuksen perusteella tultaisiin toteuttamaan. Mikäli kyse olisi huoltovarmuuskriittisten organisaatioiden varautumistarkoituksessa tehtävästä hankinnasta, hankinta voitaisiin lisäksi tehdä ennakolta ilman, että hankintayksikön tulisi tarjouspyynnössä tai muussa hankintavalmisteluasiakirjassa yksilöidä, mistä varautumisesta olisi kyse. Näin voitaisiin varmistaa, että hankintayksiköllä olisi mahdollisuus kilpailuttaa sen toiminnan kannalta välttämättömät tavarat, palvelut tai urakat hankintalain menettelysäännösten mukaisesti.

Varautumisen ja ennakkoinnin merkitys korostuu monissa hankinnoissa, mutta erityisesti tieto- ja viestintäteknisissä sekä kriittisten toimintojen jatkuvuuteen vaikuttavissa hankinnoissa. Hankintayksiköt joutuvat ennen mahdollista kriisitilannetta kilpailuttamaan jo hyvissä ajoin ennakolta varautumiseen liittyviä hankintoja. Näissä tilanteissa hankinnan kohde ei ole tavanomaiseen tapaan etukäteen tarkasti arvoltaan tai määrältään arvioitavissa, joten esimerkiksi puitejärjestelyä käytettäessä hankinnan tuleva arvo ja laajuus voidaan määritellä yleisemmällä tasolla tai antamalla karkea arvio vähimmäis- ja enimmäismäärästä. Hankintayksikkö voisi hankkia varautumistarkoituksessa ennakoon kilpailuttamiensa sopimuksen

puitteissa hankinnan kohteena olevia tuotteita, palveluja tai urakoita, mikäli se olisi tarpeen esimerkiksi kouluttamisen, osaamisen ylläpidon taikka muun varautumisen johdosta.

Varautumisen ja ennakoinnin merkitys voisi tulla esille myös elintarvikehankinnoissa. Esimerkiksi elintarvikkeiden ja niiden alkuperään voi sisältyä turvallisuusriskejä. Hankintayksikkö voisi huomioida osana elintarviketurvallisuuden laatuvaatimuksia myös esimerkiksi eläinten terveyteen ja hyvinvoinnin liittyviä vaatimuksia sekä kestävien elintarvikkeiden tuottamisen. Hankintayksikkö voisi huomioida myös osana varautumista ja ennakointia elintarvikkeiden saatavuuteen ja logistiikkaketjun haavoittuvuuksiin varautumisen esimerkiksi jakamalla elintarvikehankinnan osiin ja hyödyntämällä paikallisesti tuotettuja elintarvikkeita ruokapalveluiden elintarvikehuollon riskinsietokyvyn parantamiseksi.

75 §. Hankintojen jakaminen osiin. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Muutoksen tavoitteena on lisätä kilpailua ja antaa pienille ja keskisuurille yrityksille paremmat mahdollisuudet osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin. Hankinnan jakaminen osiin voitaisiin toteuttaa dynaamisessa hankintajärjestelmässä tai yksittäisessä kilpailutuksessa esimerkiksi jakamalla hankinta erilaisia tavaroita tai eri alueilla tuotettavia palveluja koskeviin erillisiin sopimuksiin yhdessä tarjouspyynnössä, tai jakamalla hankinta tarkoituksenmukaisiin osiin ja kilpailuttamalla ne erikseen erillisillä tarjouspyynnöillä. Hankintayksikkö voisi toteuttaa osiin jakamisen veloitteen myös valitsemalla useamman sopimustoimittajan puitejärjestelyyn taikka dynaamiseen hankintajärjestelmään.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että osiin jakamisen veloitetta ei olisi puitejärjestelyn sisällä tehtävissä 43 §:n mukaisissa hankinnoissa. Hankintayksikön tulee puitejärjestelyä perustettaessa noudattaa 42 §:ssä säädettyä.

Hankinnan jakaminen osiin ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi 1 momentissa määriteltäisiin perusteet poiketa hankinnan jakamisesta. Hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos se hankinnan luonteen ja laajuuden tai palvelun toteuttamistavan, hankintakokonaisuuden hallittavuuden ja kokonaisvastuun taikka jakamiseen liittyvien riskien vuoksi ei olisi perustellusta syystä mahdollista. Hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin myös, jos tarve koordinoida osien eri sopimuskumppaneita voisi vakavasti vaarantaa sopimuksen asianmukaisen toteuttamisen.

Hankinta voitaisiin jättää jakamatta myös, jos tavoitteena olisi saada hankintojen keskittämällä volyymihyötyjä tai houkutella tarjoajiksi aikaisempaa suurempia yrityksiä taikka ulkomaisia tarjoajia. Hankinta voitaisiin jättää jakamatta myös, jos jakaminen lisäisi merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia taikka johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. Hankinnan jakamatta jättämisen tulisi perustua markkinakartoitukseen tai muuhun hankinnan toteutustapaa ja sen kustannustehokkuutta koskevaan selvitykseen.

Lisäksi ehdotetaan, että hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin tulisi aiemmasta poiketen voida valittaa markkinaoikeuteen. Ehdotus vastaisi 146 §:n vastaavaa muutosta.

78 §. Alihankkijoiden vaihtaminen. Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin alihankkijoita koskevien pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden osalta. Hankintayksiköllä olisi edelleen harkintavalta päättää, arvioiko se alihankkijoiden soveltuvuuden hankintalain 80 ja 81 §:n mukaisesti. Silloin, kun hankintayksikkö on päättänyt tarkastaa alihankkijan poissulkemisperusteet ja pakollinen poissulkemisperuste havaitaan, tulisi hankintayksikön vaatia alihankkija korvattavaksi. Hankintayksikön vaatiessa alihankkijan vaihtamista ja tarjoajan vaihtaessa alihankkijan hankintayksikön vaatimuksen mukaisesti, kyse ei olisi tarjouksen parantamisesta. Muutos vastaisi hankintalain 80 §:ään tehtyä muutosta.

80 §. Pakolliset poissulkemisperusteet. Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin alihankkijoihin ja voimavarayksiköihin kohdistuvien toimenpiteiden osalta. Käytännön hankintatoiminnassa on ilmennyt epäselvyyksiä hankintalain 78 ja 92 §:ssä mainittujen toimenpiteiden ja 80 §:n 1 momentin sanamuodon välillä. Hankintadirektiivin 57 ja 63 artikloihin perustuvan 78 ja 92 §:n mukaisesti on hankintayksikön harkintavallassa, soveltaako se alihankkijoihin tai voimavarayksiköihin pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Niin ikään hankintadirektiivin 71 artiklan 6 b kohdan mukaan hankintaviranomaiset voivat tarkistaa tai jäsenvaltiot voivat velvoittaa ne tarkistamaan, onko perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi. Vastaava hankintayksikön voimavarayksiköitä koskeva tarkistusosoikeus perustuu hankintadirektiivin 63 artiklaan. Edelleen hankintadirektiivin mukaan pakollisen poissulkemisperusteen johdosta hankintaviranomaisen on edellytettävä talouden toimijaa korvaamaan alihankkija tai voimavarayksikkö. Muutos vastaisi ehdotetun lain 78 ja 92 §:n muutosta.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan tarjouskilpailusta olisi suljettava myös ehdokas tai tarjoaja, jonka johto- tai valvontahenkilö on tuomittu rikosrekisteristä ilmenevällä tavalla rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettusta törkeästä kirjanpitorikoksesta, 48 luvun 2 §:n törkeästä ympäristön turmelemisesta tai

5 a §:n törkeästä luonnonsuojelurikoksesta. Muutos perustuisi hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat sulkea talouden toimijan pois hankintamenettelystä tai jäsenvaltiot voivat vaatia sen poissulkemista, kun hankintaviranomainen voi asianmukaisesti osoittaa hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden rikkomisen. Hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että talouden toimijat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä tai hankintadirektiivin liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä.

Hankintalaissa ympäristöoikeuden säännösten rikkominen rikoslain 48 luvun edellä kuvattujen rikosten tunnusmerkistön täyttävällä tavalla tuotaisiin pakollisten poissulkemisperusteiden joukkoon hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan sallimalla tavalla. Tämä on vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneessa ratkaisukäytännössä kuten C-395/18, TIM, EU:C:2020:58, kohta 34, C-178/16, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani ja RTI Mantovani e Guerrato, EU:C:2017:1000, kohta 31, C-171/15, Connexxion Taxi Services, EU:C:2016:948, kohta 29, C 358/12 Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, EU:C:2014:2063, kohta 36 ja C-226/04, La Cascina ym., EU:C:2006:94, kohta 23. Säännösten tarkoituksena olisi tehostaa ympäristönäkökulmien toteutumista julkisissa hankinnoissa.

Kuten muissakin pakollisissa poissulkemisperusteissa, rikoslain 30 luvun ja 48 luvun rikokset tulisi näyttää toteen lainvoimaisella tuomiolla, minkä ohella rikoksen tulisi olla merkittynä rikosrekisteriin. Toisin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa poissulkemisperusteissa, 2 momentin rikosnimikkeiden osalta ei otettaisi huomioon tarjoajan itse saamia tuomioita kuten yhteisösakkoja. Muutos vastaisi tältä osin voimassa olevan hankintalain 80 §:n 2 momentin työr rikoksiin liittyvää tarjoajien poissulkemista.

Pykälän 5 momentin osalta selkeytettäisiin pakollisen poissulkemisperusteen vaikutuksen enimmäiskestosta. Pakollinen poissulkemisperuste törkeisiin kirjanpitorikoksiin sekä eräisiin törkeisiin ympäristörikoksiin syylistymisen johdosta perustuu edellä todetun mukaisesti hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan a alakohtaan. Vastaavasti hankintalain 80 §:n 2 momenttiin jo sisältyvä työoikeudellisten velvoitteiden rikkomista koskeva poissulkemisperuste perustuu samaan hankintadirektiivin säännökseen.

Hankintadirektiivin 57 artiklan 7 kohdan mukaan, jos poissulkemisen kesto ei ole vahvistettu lainvoimaisella tuomiolla, se ei saa olla pidempi kuin viisi vuotta lainvoimaisen tuomion antamisesta 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ja kolme vuotta asiaankuuluvasta tapahtumasta 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Hankintadirektiivin 57 artiklan 1 kohdassa säädetään hankintadirektiivissä pakolliseksi säädetyistä poissulkemisperusteista ja 4 kohdassa hankintadirektiivissä vapaaehtoisiksi säädetyistä poissulkemisperusteista, jotka voidaan ottaa kansallisesti käyttöön pakollisina tai harkinnanvaraisina poissulkemisperusteina. Kansallisessa laissa hankintadirektiivin tarkoittama vapaaehtoinen poissulkemisperuste voi siten olla pakollinen poissulkemisperuste, joten pelkästään kansallisen lain erottelu pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin ei muodosta perustetta poissulkemisen enimmäiskeston määräytymiselle.

Unionin tuomioistuin on asiassa C-124/17, Vossloh Laeis, 24.10.2018, ECLI:EU:C:2018:855 katsonut, että hankintadirektiivin 57 artiklan 7 kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä poissulkemisen enimmäiskesto siinä tapauksessa, että talouden toimija ei toteuta kyseisen direktiivin 57 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä luotettavuutensa osoittamiseksi. Jos poissulkemisen kesto ei ole vahvistettu lainvoimaisella tuomiolla, se ei saa olla pidempi kuin kolme vuotta asiaankuuluvasta tapahtumasta mainitun direktiivin 57 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen poissulkemisperusteiden osalta. Unionin tuomioistuimen tuomion mukaan, kun talouden toimija on syyllistynyt mainitun direktiivin 57 artiklan 4 kohdan d alakohdassa tarkoitetun poissulkemisperusteen soveltamisalaan kuuluvaan käyttäytymiseen, josta toimivaltainen viranomainen on määrännyt seuraamuksen, poissulkemisen enimmäiskesto lasketaan kyseisen viranomaisen päätöksen tekopäivästä lähtien (tuomion 36 ja 42 kohta).

81 §. *Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet.* 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. Hankintayksikkö voisi edellyttää myös tällaisten alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamista.

Lisäksi tarjoajan tai ehdokkaan poissulkeminen tai alihankkijan tai voimavarayksikön vaatiminen olisi myös mahdollista, jos riskin uhka kohdistuisi pienemälle maantieteelliselle alueelle kuten esimerkiksi alueelliseen infrastruktuuriin tai huoltovarmuuteen, tai kohdistuisi vain tiettyihin toimijoihin, kuten henkilöiden tai organisaatioiden toimintaan tai niiden tarjoamien palveluiden turvallisuuteen

siten, että riskin vaikutukset toteutuessaan olisivat merkittäviä ja turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen. Arviointi voitaisiin ulottaa toimitusketjuun myös sellaisissa tilanteissa, joissa tarjoaja on riippuvuussuhteessa edellä kuvattuun korkean riskin toimittajaan, joka ei toimi tarjoajan alihankkijana tai voimavarayksikkönä. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi korkean riskin toimittajan tuotteiden tarjoaminen osana hankintakokonaisuutta ilman tarjoajan tai ehdokkaan suoraa sopimussuhdetta kyseiseen korkean riskin toimittajaan. Riskiarvioinnissa voitaisiin hyödyntää myös yritysturvallisuusselvityksestä annetun lain (726/2014) mukaista yritysturvallisuusselvitystä.

82 §. *Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet.* Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin siten, että tarjoajalla olisi oikeus esittää korjaavia toimenpiteitä myös alihankkijoiden tai voimavarayksiköiden osalta tilanteessa, jossa tämän alihankkijaa tai voimavarayksikköä rasittaa pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Alihankkija tai voimavarayksikkö voisi pakollisten tai harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden ollessa olemassa esittää näyttöä siitä, että se on maksanut tai sitoutunut maksamaan korvauksen kaikista vahingoista, joita rangaistavasta teosta, virheestä tai laiminlyönnistä on aiheutunut, selvittänyt tosiasiat ja olosuhteet kattavasti toimimalla aktiivisesti yhteistyössä tutkintaviranomaisten kanssa ja toteuttanut konkreettiset tekniset sekä organisaatioon ja henkilöstöön liittyvät toimenpiteet, joilla voidaan estää uudet rangaistavat teot, virheet tai laiminlyönnit.

Jos hankintayksikkö katsoisi esitetyn näytön perusteella poissulkemisperusteiden käsillä olemisesta huolimatta luotettavuuden riittäväksi, ei hankintayksikkö saisi vaatia tarjoajaa vaihtamaan kyseistä alihankkijaa tai voimavarayksikköä. Tarkoituksena olisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden asemaa suhteessa tarjoajiin silloin, kun kyseistä tahoa rasittaa poissulkemisperusteiden olemassaolo ja mahdollistaa samojen oikeuksien toteutuminen luotettavuuden arvioimiseksi kuin tarjoajilla.

88 §. *Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen.* 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. Tällöin hankintayksikkö voisi myös edellyttää, että tarjoajalta, tämän alihankkijalta tai voimavarayksiköltä edellytetty vakuutus kattaisi myös säännöksessä tarkoitettuja rikoksia koskevat sakkorangaistukset. Vakuutuksen antajana oleva ehdokas, tarjoaja, voimavarayksikkö tai alihankkija voisi antaa vakuutuksen joko

erillisenä tai allekirjoittamalla kyseisen organisaation yhteisesti kaikkien henkilöiden allekirjoittaman asiakirjan. Allekirjoitus voitaisiin tehdä myös sähköisesti. Hankintayksikkö voisi kuitenkin aina edellyttää myös rikosrekisteriotteen antamista.

Hankintayksiköllä säilyisi edelleen mahdollisuus edellyttää yhtä tai useampaa valittua ehdokasta, tarjoajaa tai tämän voimavarayksikköä tai alihankkijaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteen olemassaolon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitetun otteen taikka ehdokkaan tai tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä. Edellytyksenä otteen pyytämiseksi olisi, että tällainen ote tai todistus olisi saatavissa ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan sijoittumismaasta.

Hankintayksikön tulisi pyytää ote erityisesti silloin, kun tämän tiedossa on sellainen seikka tai asia, jonka perusteella hankintayksikkö voisi epäillä ehdokkaan, tarjoajan tai tämän alihankkijan ilmoituksen luotettavuutta tai jos olisi ilmeistä, että otteen pyytäminen olisi välttämätöntä poissulkemisperusteiden olemassaolon selvittämiseksi. Mahdollisuus olisi olemassa, vaikka hankintayksikkö olisi jo edellyttänyt vakuutuksella vahvistettua ilmoitusta poissulkemisperusteiden todentamiseksi.

Lisäksi 5 momenttia selvennetään siten, että pakollisia poissulkemisperusteita koskeva selvitys voidaan pyytää myös tarjoajan tai ehdokkaan voimavarayksiköstä.

Lisäksi 6 ja 7 momentteja selvennetään alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden osalta. Kyse on teknisestä muutoksesta ja se vastaa esitettyä 4 momenttiin sekä 78 ja 92 §:ään tehtävää muutosta.

92 §. *Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttö.* Pykälän 2 momenttia selkeytettäisiin lisäämällä viittaus, että tarjoaja voi hyödyntää 85 §:ssä tarkoitettujen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä 86 §:ssä tarkoitettujen teknistä suoristuskäytäntöä ja ammatillista pätevyyttä koskevien vaatimusten täyttämiseksi muiden yksiköiden voimavaroja. Hankintayksikkö voisi osallistumishakemuksessa tai tarjouspyynnössä asettaa yksityiskohtaisempia vaatimuksia voimavarojen hyödyntämiseksi. Hankintayksikön tulisi lisävaatimuksia asettaessaan huomioida hankintalain periaatteiden kuten suhteellisuuden ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimukset.

11 luvun otsikkoa muutettaisiin siten, että 11 luvun säännöksiä sovellettaisiin myös sosiaali- ja terveystalvelujen hankintaan sekä muihin liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin.

99 §. *Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että pykälää sovellettaisiin myös sosiaali- ja terveystalvelujen hankintaan sekä muihin liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin. Pykälän 1 momenttia selvennettäisiin vähintään EU-kynnysarvojen suuruksissa hankinnoissa sovellettavien säännösten osalta. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin markkinakartoitusta koskeva 65 §:n siten, että markkinakartoitusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös lain 11 luvussa säädettyihin hankintoihin. Markkinakartoituksen tekeminen ei olisi pakollista, mutta säännöksellä kannustettaisiin sen käyttöön hankinnan suunnittelussa terveen kilpailun edistämiseksi. Hankintayksikkö lähtökohtaisesti soveltaisi luvun 11 mukaisissa hankinnoissa myös ryhmittymiä ja voimavarayksiköitä koskevaa 92 §:ää, poikkeuksellisen alhaista tarjousta koskevaa 96 §:ää, sekä hankintasopimuksen muuttamista koskevaa 136 §:ää, ellei hankintayksikkö nimenomaisesti olisi hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai muissa hankintaasiakirjoissa toisin ilmoittanut. Tällöin hankintayksikön tulisi kuvata yksiselitteisesti, miltä osin se tulisi poikkeamaan edellä mainituista 92, 96 tai 136 §:stä. Poikkeamisen sallittavuutta arvioitaessa tulisi kuitenkin huomioida hankintalain 3 §:n mukaisen periaatteiden toteutuminen eikä poikkeaminen saisi vaarantaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti siten, että lain 11 lukua sovellettaisiin myös sosiaali- ja terveystalvelujen sekä muiden erityisten palvelujen hankintoihin. Muutos vastaisi 107 §:n otsikon ja 109 §:n muutosta sekä 12 luvun muutosta.

100 §. *Hankintamenettely.* Pykälän 1 momenttia selvennetään EU-hankinnoissa sovellettavien menettelyjen osalta. Hankintayksikön olisi mahdollisuus soveltaa hankinnoissa samoja menettelyjä, mitä EU kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa sovelletaan. Hankintayksikön ilmoittaessa hankintailmoituksessa, osallistumishakemuksessa tai tarjouspyynnössä soveltavansa lain 5 luvun mukaista menettelyä kyseiseen hankintaan, ei hankintayksikön olisi tarvetta kuvata menettelyä enää tarkemmin, ellei se joiltain osin poikkea 5 luvussa kuvatusta menettelystä.

101 §. *Hankinnasta ilmoittaminen.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, pykälän säännöksiä sovellettaisiin kansalliset kynnysarvot ylittävien hankinnoista ilmoittamiseen. Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin siten, että hankintayksikön olisi mahdollista julkaista hankintailmoitus samanaikaisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. Hankintayksiköllä olisi myös edelleen mahdollisuus julkaista hankintailmoitus ainoastaan suomen tai ruotsin kielellä.

Kielilakia ovat velvollisia noudattamaan useat hankintayksiköt kuten kaksikieliset kunnat, valtion keskushallintoviranomaiset, valtion viranomaiset, joiden virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta sekä kuntayhtymät, joihin kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Ehdotettu muutos olisi poikkeus kielilaista, jonka 32 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Poikkeus on perusteltavissa sillä, että hankintailmoituksia jo nyt julkaistaan vain yhdellä kielellä ja että laajojen hankintailmoitusten kääntäminen ei aina ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisten tulisi kuitenkin edelleen noudattaa kielilain 32 §:n 3 momentin toista virkettä, jonka mukaan viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavan siten, että hankintailmoitus voitaisiin julkaista samanaikaisesti myös useammalla eri kielellä. Käytännön hankintatoiminnassa on ilmennyt tarpeita julkaista hankintoja koskevat ilmoitukset samanaikaisesti useammalla eri kielellä esimerkiksi suomeksi ja englanniksi. Näitä tahoja ovat olleet kaksikieliset kunnat, valtion viranomaiset ja tutkimuslaitokset. Muutoksella mahdollistettaisiin kielilain soveltaminen hankintayksikön toteuttaessa kielilain 25 §:n mukaisesti viranomaistehtävää sekä sujuvoitettaisiin kansallisia hankintoja koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta. Kielilain 32 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Lain 3 momentin mukaan ”Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.”

Hankintayksiköllä, joka ei kuulu kielilain velvoitteiden piiriin, olisi myös mahdollisuus julkaista hankintailmoitus ainoastaan suomen tai ruotsin 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 kieliversioista on oikeusvoimainen. Hankintojen ilmoittamiseen käytettävän sähköisen hankintailmoitukset.fi-järjestelmän teknisten edellytysten tulee lisäksi mahdollistaa hankintailmoituksista useampien kieliversioiden julkaiseminen ja tämä tulee huomioida järjestelmän kehitystyössä.

Pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin 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.

101 b §. *Hankinnasta ilmoittaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa.* Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden liitteen E mukaisten erityisten palveluhankintojen ilmoittamisesta. Pykälä olisi uusi ja se vastaisi voimassa olevan lain 107 §:ää. Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden ilmoittaminen tulisi toteuttaa siten, kuin lain 7 luvussa säädetään.

102 §. *Kansallisen hankintailmoituksen sisältö.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, pykälän säännöksiä sovellettaisiin kansalliset kynnysarvot ylittävien hankinnoista ilmoittamiseen.

103 §. *Tietojenvaihto.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että tietojen vaihtoa koskevat säännökset soveltuisivat myös sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluhankintojen hankintamenettelyihin.

105 §. *Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että ehdokkaiden, tarjoajien, näiden voimavarayksiköiden tai alihankkijoiden sekä niihin johto- ja valvontavaltaa käyttävien henkilöiden poissulkemisen perusteiden arvioimiseen sovellettaisiin 88 §:ää sekä alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamista koskevia 78 ja 92 §:ää.

Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön tulisi soveltaa 80 §:ssä, ja se voisi soveltaa 81 §:ssä säädettyjä poissulkemisperusteita ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Hankintayksikkö voisi soveltaa 80 ja 81 §:ää myös tarjoajan alihankkijaan taikka voimavarayksiköön. Muutoksessa huomioisiin myös lain 12 luvun kumoaminen ja se vastaisi 80, 81 ja 88 §:ään ehdotettua muutosta.

106 §. *Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta.* Pykälään lisättäisiin uusi sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja sekä muita erityispalveluhankintoja koskeva 2 momentti, jonka mukaan hankintayksikön on esitettävä perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa, jos se käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa.

107 §-115 §. Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityispalveluja koskevat säännökset kumottaisiin.

Sosiaali- ja terveyspalveluita ja muita erityispalveluita koskevat hankintalain 107 §-115 § esitetään kumottaviksi. Sosiaali- ja terveyspalveluita sekä muita erityispalveluita koskevista hankinnoista säädettäisiin hankintalain 11 luvussa. Kumottavaksi ehdotettavan 107 §:n (Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankintoihin sovellettavat säännökset) osalta sovellettaisiin 11 luvun 99 §:ää (Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset, 2 mom.). Kumottavaksi ehdotettavan 109 §:n (Hankintamenettely) osalta sovellettaisiin 11 luvun 100 §:ää (Hankintamenettely). Kumottavaksi ehdotettavan 110 §:n (Suora hankinta erityistilanteissa) osalta sovellettaisiin suora hankintoja koskevan 40 §:n 2 momentin 9) kohtaa. Kumottavaksi ehdotettavan 111 §:n (Ilmoittaminen) osalta sovellettaisiin 11 luvun uutta 101 b §:ää (Hankinnasta ilmoittaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa). Kumottavaksi ehdotettavan 112 §:n (Tietojenvaihto) osalta sovellettaisiin 11 luvun 103 §:ää (Tietojenvaihto). Kumottavaksi ehdotettavan 113 §:n (Tarjouspyyntö ja tarjous) osalta sovellettaisiin 11 luvun 104 § (Tarjouspyyntö ja tarjous). Kumottavaksi ehdotettavan 114 § (Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen) osalta sovellettaisiin 11 luvun 105 §:n 3 momenttia (Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen). Kumottavaksi ehdotettavan 115 §:n (Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta) osalta sovellettaisiin 106 §:ää (Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta). Muutos vastaisi hankintalain 11 lukuun tehtävää muutosta.

Hankintalain 108 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen laadusta ja saatavuudesta. Pykälän alkuperäisenä tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankintayksiköt ottaisivat esitetyt laatu- ja saavutettavuustekijät huomioon sosiaali- ja terveyspalveluja kilpailuttaessaan. Nykyisin sekä hyvinvointialueiden että palveluntuottajien velvollisuuksista säädetään kattavasti ja huomattavasti hankintalakia tarkemmin sektorikohtaisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain 3 luvussa, vanhuspalvelulaissa, vammaispalvelulaissa, sekä terveydenhuoltolaissa. Sektorilainsäädäntö sisältää kootusti myös sellaisia velvoitteita, joita hankintalakiin ei sisälly. Näistä voidaan mainita esimerkiksi sekä tilaajaa että palveluntuottajaa koskevat osaamistaso- ja resurssivaatimukset, sekä sopimusehtoja sopimusten seurantaan koskevat vaatimukset. Siten kumottaville säännöksille ei ole enää tarvetta hankintalaissa.

Hankintayksiköiden tulee sosiaali- ja terveyspalveluita hankkiessaan noudattaa hankintalain lisäksi myös sektorilainsäädännön vaatimuksia. Säännösten kumoaminen on perusteltua myös siksi, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voi saattaa palvelun laatuun kohdistuvaa valitusta, vaan niiden osalta noudatetaan sektorikohtaista sääntelyä.

124 §. *Hankintamenettelyä koskeva kertomus.* Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 12) kohta, jonka mukaan hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Kuvaus olisi informatiivinen. Kuvauksessa olisi riittävää kertoa keskeisimmät toimet, joita hankintayksikkö on toteuttanut hankinnan kohdetta valmistellessa. Hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely. Muutos vastaisi 65 §:ään esitettyä muutosta.

125 §. *Hankintamenettelyn keskeyttäminen.* 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 hankintayksikön järjestää hankinnasta uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran. Säännös olisi velvoittava. Uudelleen kilpailuttamisen laiminlyönnistä voisi valittaa markkinaoikeuteen.

Hankintayksikön velvoitteesta keskeyttää hankinta yhden tarjouksen saatuaan voitaisiin poiketa tilanteessa, jossa hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Poikkeaminen olisi mahdollista, jos hankintayksikkö ei markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta olisi saanut enempää kuin yhden tarjouksen. Säännös kannustaisi hankintayksiköitä kartoittamaan markkinoita ja käymään vuoropuhelua markkinoiden kanssa hankinnan tarkoituksenmukaisen toteutustavan löytämiseksi. Poikkeaminen olisi mahdollista myös sellaisen toteutustavan analyysin osalta, jossa on arvioitu hankinnan toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Muutos vastaisi ehdotettua 65 §:n muutosta. Säännöksessä ei otettaisi kantaa uuden hankintamenettelyn sisältöön.

Hankinnan uudelleen kilpailuttamisesta voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hankinnan kohde on niin vaativa tai luonteeltaan tai kooltaan muutoin sellainen, että kyseistä tarjontaa on vain hyvin rajoitetusti. Rajoitettu tarjonta ei kuitenkaan saisi perustua siihen, että hankinnan kohde tai siihen sovellettavat sopimusehdot on keinotekoisesti määritelty siten, että ne perusteettomasti rajoittavat kilpailua.

Uutta hankintamenettelyä ei tarvitse toteuttaa, jos hankintamenettelyssä on saatu tarjouksia useammalta tarjoajalta, mutta tarjouksia arvioitaessa jäljelle jää vain yksi tarjouskilpailun ehtojen mukainen tarjous.

141 §. *Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle myös hankintalain vastaisesta suorahankinnasta, joka on koskenut kansallisen kynnysarvon ylittävää rakennusurakkaa. Rakennusurakoiden kansallisen kynnysarvon voidaan katsoa olevan samaa suuruusluokkaa tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnysarvon kanssa (noin 150 000–221 000 euroa). Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi toimivalta harkita yksittäistapauksissa, onko sopimuksesta tarpeen tehdä esitys markkinaoikeudelle. Se seikka, että hankintayksikkö ei ole tahallisesti toiminut hankintalain vastaisesti, ei estä seuraamuksen esittämistä. Selkeimmin seuraamuksen esittämistä koskevan kynnysarvon ylittäisi tilanne, jossa suorahankinta näyttäisi olevan tehty hankintalain säännöksistä piittaamatta.

146 §. *Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset.* Pykälän 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että kumottaisiin voimassa oleva valituskielto hankintojen osiin jakamista. Kohtaa 2 kuitenkin samalla täydennettäisiin siten, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päättöstä tai ratkaisua siitä, kuinka hankintayksikkö on 124 §:ssä kuvannut hankinnan valmistelun toteutuksen. Tällainen hankintayksikön harkintavaltaan liittyvä ratkaisu koskee viime kädessä hankinnan tarkoituksenmukaista toteutustapaa eikä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä tai avoimuutta, eikä sitä koskevan ratkaisun oikeudellinen arviointi soveltuisi voimassa olevaan ja tämän ehdotuksen mukaiseen julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään. Muutoksella mahdollistettaisiin muutoksenhaku koskemaan päätöstä olla jakamatta hankinta osiin. Muutos vastaisi 75 §:n 1 momenttiin tehtävää muutosta.

150 §. *Muutoksenhaun vaikutukset hankintasopimuksen tekemiseen.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että arvoltaan vähintään EU-kynnysarvon suuruista hankintasopimusta ei saisi tehdä, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen (automaattinen suspensio). Muutoksella sopimuksentekokiello ulotettaisiin koskemaan myös dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävää hankintaa. Muutos ei perustu hallitusohjelmaan, vaan valvontadirektiiviin ja markkinaoikeuden ratkaisukäytäntöön.

Voimassa olevan hankintalain 130 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan odotusaikaa ei tarvitse noudattaa, jos sopimus koskee dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävää hankintaa, sillä 150 pykälän 1 momentissa sopimuksentekokiello on sidottu velvollisuuteen noudattaa odotusaikaa ja 131 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa. Dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävissä ja puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa odotusaikaa ei kuitenkaan tarvitse noudattaa. Markkinaoikeus on päätöksessään MAO H84/2022 katsonut, että dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisissä hankinnoissa odotusaika on vapaaehtoinen eikä

hankintayksiköillä ole velvollisuutta sitä noudattaa. Lisäksi markkinaoikeus on lausunut päätöksessään MAO 332/20, että valvontadirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukainen automaattinen suspensio koskee myös sellaisia EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, joissa ei kansallisen lain mukaan ole velvollisuutta noudattaa odotusaikaa. Valvontadirektiivin perusteella hankintalaissa on voitu jättää säätämättä velvollisuudesta noudattaa odotusaikaa tietyissä tilanteissa, mutta ei siitä, että näissä tilanteissa ei noudateta automaattista suspensiota. Päätös on lainvoimainen.

174 §. Siirtymäsäännökset. Pykälään lisättäisiin uusi 7 momentti sidosyksiköiden omistusosuutta koskevan vaatimuksen voimaantulosta. Säännöstä sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2027. Jätealalla sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2028.

Lain voimaantulon jälkeen 15 §:n vastaiset, hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään kuitenkin siirtymäaikasäännösten mukaisesti. Myöskään uusia sopimuksia ei tulisi tehdä 174 §:ssä säädetyn siirtymäajan jälkeen.

Unionin tuomioistuin on katsonut 12.5.2022 asiaan C-719/20 *Comune di Lerici* ECLI:EU:C:2022:372 antamassaan tuomiossa, että muutos, jonka johdosta hankintayksiköllä ei ole enää omistukseen tai muuhun olosuhteeseen perustuvaa määräysvaltaa sidosyksikössä, johtaa siihen, että sidosyksikköasema kyseiseen hankintayksikköön poistuu, ja sopimus tulee hankintasäännösten piiriin. Unionin tuomioistuimen mukaan sidosyksikkösopimukseen ei tällaisessa tilanteessa sovelleta hankintadirektiivin sallittua sopimusmuutosta koskevaa kohtaa. Näin ollen sopimuskumppanuuden jatkaminen sidosyksikköaseman poistumisen jälkeen edellyttäisi tarjouskilpailuun perustuvan uuden sopimuksen tekoa.

Siirtymäajan päätyttyä voimassa olevia sopimuksia, jotka eivät täytä 15 §:ssä säädettyjä sidosyksiköhankintoja koskevia edellytyksiä, arvioitaisiin suoraan hankintoja koskevien 40 ja 41 §:n perusteella.

Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikö voisi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voisi olla korkeintaan yksi vuosi. Edellytyksenä on, että muut 15 §:n mukaiset sidosyksikkövaatimukset täyttyvät. Säännöksellä mahdollistettaisiin joustava siirtymä ja palveluiden saatavuus niissä tilanteissa, joissa sidosyksikköhan-
kintana tehty sopimus päättyisi pian lain voimaantulon jälkeen.

Hankintayksikön tulisi irtisanoa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat 15 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättymään sopimukseen sovellettavan siirtymäajan loppuun mennessä, mikäli sidosyksikön omistusosuutta koskeva 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus ei täytyisi.

Lain 75 §:n säännöstä velvollisuudesta jakaa hankinta osiin ja 125 §:n säännöstä velvollisuudesta keskeyttää hankinta ja kilpailuttaa se uudelleen sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2026. Siirtymäajalla mahdollistettaisiin hankintojen jakamista, hankinnan uudelleen kilpailuttamista yhden tarjoajan tilanteessa, sekä markkina-kartoitusta koskevien säännösten huomioiminen.

7.2 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

2 §. Lain tavoitteet. Pykälän 1 momenttia esitettäisiin muutettavan siten, että korostettaisiin julkisten hankintojen toteuttamista muiden tavoitteiden lisäksi myös ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökulmat huomioiden. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että muutos vastaa ehdotetun hankintalain 2 §:n 1 momenttia.

Lisäksi 2 momenttia selkeytettäisiin sanamuotojen osalta. Kyse olisi kuitenkin teknisestä muutoksesta ja vastaisi ehdotetun hankintalain 2 §:n 2 momenttia.

4 § Määritelmät. Pykälän lisättäisiin uusi 35 kohta voimavarayksikön määrittelemiseksi. Voimavarayksiköllä tarkoitettaisiin sellaista toimittajaa, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset. Muutos vastaisi ehdotettua hankintalain 4 §:n muutosta.

75 §. Hankinnan kohteen kuvaus. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka mahdollistaisi sen, että hankinnoissa voitaisiin nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus. Muutos vastaisi ehdotettua hankintalain 71 §:n muutosta.

82 §. Alihankkijoiden vaihtaminen. Pykälässä selkeytettäisiin alihankkijoiden pois-sulkemista silloin, kun tarjoajaan kohdistuu pakollinen tai harkinnanvarainen pois-sulkemisperuste. Muutoksella selkeytettäisiin voimassa olevan lain sanamuotoa sitä, että alihankkijaan sovellettaisiin, mitä mainituissa pykälissä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta. Myös pykälän otsikkoa muutettaisiin. Muutos vastaisi hankintalain 78 §:ään tehtyä muutosta.

84 §. Pakolliset poissulkemisperusteet. Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin siten, että tarjouskilpailusta olisi suljettava myös ehdokas tai tarjoaja, jonka johto- tai valvontahenkilö olisi tuomittu rikosrekisteristä ilmenevällä tavalla rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettua törkeästä kirjanpitorikoksesta tai 48 luvun 2 §:n törkeästä ympäristön turmelemisesta ja 5 a §:n törkeästä luonnonsuojelurikoksesta. Muutos vastaisi ehdotetun hankintalain 80 §:ää.

86 §. Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin poissulkemisen edellytysten selvittämi-sen osalta siten, että hankintayksikkö voisi hyväksyä näytöksi hankintalain 84 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan tai tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän vakuutuksella vahvistettu ilmoitus siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 84 §:ssä mainituista rikok-sista Tällöin hankintayksikkö voisi edellyttää, ettei ehdokasta, tarjoajaa tai tämän voimavarayksikköä tai alihankkijaa ole tuomittu sakkorangaistukseen.

Ehdokas, tarjoaja, voimavarayksikkö tai alihankkija voisi toimittaa vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen kootusti. Hankintayksiköllä säilyisi edelleen mahdollisuus edellyttää yhtä tai useampaa valittua ehdokasta, tarjoajaa tai tämän voimavara-yksikköä tai alihankkijaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteen olemassa-olon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettua otteen taikka ehdokkaan tai tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimi-valtaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä. Edellytyksenä otteen pyytämiseksi olisi, että sellainen tällainen ote tai todistus olisi saatavissa ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan sijoittumismaasta.

Lisäksi 5 momenttia ehdotetaan selvennettäväksi siten, että pakollisia poissulkemis-perusteita koskeva selvitys voidaan pyytää myös tarjoajan tai ehdokkaan voima-varayksiköstä. Muutos vastaisi hankintalain 88 §:ään tehtyä muutosta.

Lisäksi 6 ja 7 momentteja ehdotetaan selvennettäväksi alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden osalta. Kyse olisi teknisestä muutoksesta ja se vastaisi 4 momenttiin, 82 §:ään, sekä hankintalain 88 §:ään esitettyä muutosta.

7.3 Rikosrekisterilaki

6 b §. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi kohta 9, jonka mukaan rikosrekisteriotteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitetusta törkeästä kirjanpitorikoksesta. Lisäksi lisättäisiin uusi 10 kohta, jonka mukaan rikosrekisteriotteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu rikoslain 48 luvun 2 §:n törkeästä ympäristön turmelemisesta ja 5 a §:n törkeästä luonnonsuojelurikoksesta. Muutos perustuu hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat sulkea talouden toimijan pois hankintamenettelystä tai jäsenvaltiot voivat vaatia sen poissulkemista, kun hankintaviranomainen voi asianmukaisesti osoittaa hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sovellettavien velvoitteiden rikkomisen. Hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että talouden toimijat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä tai hankintadirektiivin liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä. Ehdotetun muutoksen sisältämä rikosnimikkeiden lista vastaisi ehdotetun hankintalain 80 §:n 2 momentissa listattuja rikosnimikkeitä.

8 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus koskien sidosyksiköiden ulosmyynnin yhdenmukaistamista toteutetaan jätelain uudistamisen yhteydessä.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion talousarvioon.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain näkökulmasta on arvioitava erityisesti ehdotetun lain 15 §:n sidosyksikkösäännösten merkitystä kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, että kunnilla on verotusoikeus ja että lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Perustuslain 121 §:ssä suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998 vp). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Tämä sääntelyvaraus ei estä kunnan oman hallintosäännön käyttämistä hallinnon järjestämiseen; ”yleiset” perusteet päinvastoin viittaavat siihen, että kunnalle on laissa jätettävä riittävä liikkumavara oman hallintonsa järjestämiseen. Sääntelyvaraukseen sisältyy myös perustuslaillisen toimeksiannon piirteitä: lainsäätäjän edellytetään säätävän yleisistä perusteista.

Kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lisäksi esimerkiksi lasten päivähoiton palveluissa vaihtoehtona on antaa palvelun saajan käyttöön palveluseteli. Kunnan itsehallintoon kuuluu erityislainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä (HE 268/2014 vp). Kunnan yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimien palveluiden

alaa rajoittaa perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

10.1 Kuntakonserni ja määräysvallan käyttö

Kuntakonsernista ja kunnan toiminnasta säädetään kuntalain 6 §:ssä. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Mitä kuntalaissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Kuntalain konsernia koskevilla säännöksillä on tunnustettu se, että konserni on kunnan normaali tapa toimia. Kunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät juridisen kuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella, sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot (kuntayhtymä ja yhteinen toimielin), joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Näissä kunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekolimessä.

Kunnan toiminta sisältää edellä mainittujen seikkojen lisäksi sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään.

Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Kuntalain 7 §:ssä säädetään järjestämisvastuusta ja 8 §:ssä palvelujen tuottamisesta. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;

2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen valvonnasta; 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kuntastrategiassa tulee kuntalain 37 §:n mukaisesti ottaa huomioon muun palvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä omistajapolitiikka.

Organisaatiorakenne ja palvelujen hankinnat ovat kunnan itsehallintoon liittyviä asioita, jotka vaikuttavat myös kunnan talouteen. Hankinnat sidosyksiköltä voivat koskea esimerkiksi lakisääteisten palvelujen tuottamista, palvelujen tai kunnan hallinnon tukipalveluja (tietojärjestelmät, palkkalaskenta, kirjanpito). Nämä ovat tyypillisesti kunnan hallinnon järjestämiseen liittyviä tehtäviä.

10.2 Hyvinvointialueiden itsehallinto

Edellä kuntien osalta todettu koskee ainakin tietyiltä osin myös hyvinvointialueita. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan/hyvinvointialueen tehtävien ja hallinnon lakiperustaa, mutta valiokunnan mukaan 121 §:n 4 momentista ei kuitenkaan ole luettavissa samankaltaisia vaatimuksia maakuntien/hyvinvointialueiden itsehallinnolle kuin 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 17/2021 vp).

Hyvinvointialuelain 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin hyvinvointialueissa säädetään. Hyvinvointialueen järjestämisvastuusta säädetään lain 7 §:ssä. Pykälän mukaan hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.

Palvelujen tuottamisesta säädetään hyvinvointialuelain 9 §:ssä. Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy hyvinvointialuelain 9 §:n 3 momentin mukaan järjestämisvastuu. Palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy lisäksi sen mukaan, mitä tässä tai muussa laissa säädetään, sekä mitä hyvinvointialue ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

Hyvinvointialueen omistajaohjauksella tarkoitetaan hyvinvointialuelain 48 §:n mukaan toimenpiteitä, joilla hyvinvointialue omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Hyvinvointialueen tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta sekä konsernijohdosta säädetään hyvinvointialuelain 49 ja 50 §:ssä. Hyvinvointiyhtymästä säädetään puolestaan lain 58–69 §:ssä ja hyvinvointialueen liikelaitoksesta 9 luvussa.

Vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta, myös hyvinvointialueille niiden organisaatio-rakenne ja palvelujen hankinnat ovat itsehallintoon liittyviä asioita, jotka vaikuttavat niiden talouteenkin. Hankinnat sidosyksiköltä voivat koskea esim. lakisääteisten palvelujen tuottamista, palvelujen tai kunnan hallinnon tukipalveluja, jotka ovat myös hyvinvointialueiden kohdalla niiden hallinnon järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Perustuslain 121 §:n muotoilusta johtuen voidaan kuitenkin olettaa, että sidosyksiköiden käytön rajoitukset olisivat ongelmallisempia kuntien itsehallinnon kuin hyvinvointialueiden itsehallinnon suojan kanssa.

10.3 Sidosyksiköiden rooli osana kuntien ja hyvinvointialueiden organisoitumista

Sidosyksiköiden käyttö on laajaa ja sidosyksiköt ovat joiltain osin korvanneet esimerkiksi vastuukuntamalliin perustuvat kuntien yhteistyömuodot. Yhtiömuotoista toimintaa pidetään joustavampana muun muassa siksi, että toiminnassa ei ole tarpeen noudattaa esimerkiksi hallintoon liittyviä yleislakeja samalla tavoin kuin yhtymämalleissa.

Joillain toimialoilla sidosyksiköillä on tosiasiallisesti merkittävä asema siinä, kuinka varsinkin pienempien kuntien hankintatoimi ja yksittäiset hankinnat ohjautuvat. Pienimmillä osakkailla ei ole juurikaan tosiallista määräysvaltaa yhtiön toimintaan. Joissain toiminnoissa pienemmillä kunnilla ei ole edes henkilöstöä tai muita resursseja ohjaamaan yhtiön toimintaa osakkuuden kautta. Hankintadirektiivien näkökulmasta sidosyksiköltä tehtävät hankinnat eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, joten niitä ei tarvitse kilpailuttaa. Suorahankinta on poikkeus perussopimuksen mukaisesta avoimuusperiaatteesta, joten siksi direktiiveissä säädetään tyhjentävästi niiden soveltamisesta. EU-oikeuskäytännössä kilpailuttamisvelvollisuudesta poik-
keamiseen on suhtauduttu tiukasti.

Hankintalaki sallii kuitenkin erityyppisten hankintayksiköiden yhteistyön siitä riippumatta ovatko sidosyksikön omistajina valtio, kunnat, hyvinvointialueet, seurakunnat tai muut hankintayksiköt. Hankintalain sidosyksikkösäännöksillä rajataan vain

omistuksen vähimmäismäärää ja siten omistuksella saatavan määräysvallan käyttöä, eikä sitä, onko joku hankintayksikkö tosiasiallisesti siirtänyt yhtiölle järjestämistä vastuuseen verrattavaa toimivaltaa hankinnoistaan. Kunnilla ja hyvinvointialueilla säilyisi edelleen mahdollisuus toimia yhteistyössä sidosyksikköä hyödyntäen, sillä edellytyksellä, että ne tosiasiallisesti ohjaavat yhteisesti omistamaansa yhtiötä.

Monet suuremmat sidosyksiköt toimivat samalla myös yhteishankintayksikköinä. Kunnat ja hyvinvointialueet voisivat jatkossa perustaa hankintoja varten ilman mitään omistukseen tai määräysvaltaan liittyviä rajoituksia myös yhteishankintayksiköitä ja siirtää sidosyksiköiden yhteishankintatoiminnot näille yhtiöille. Sidosyksiköt voivat perustaa myös erillisiä kaupallisia tytäryhtiöitä, jolloin ne voivat osallistua minkä tahansa hankintayksikön tarjouskilpailuun.

Sidosyksiköiden roolin osalta on huomioitava myös aiempi perustuslakivaliokunnan kanta sidosyksiköiden ulosmyyntiin. Perustuslakivaliokunta on hankintalakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 108/2016 vp) käsitellessään arvioinut kansallisia sidosyksikkörajoituksia, joilla hankintadirektiivin sallima sidosyksiköiden ulosmyynti muille kuin määräysvallan käyttäjille (20 prosenttia liikevaihdosta) rajattiin Suomessa vain 5 prosenttiin liikevaihdosta ja enintään 500 000 euroon. Rajoissa haluttiin huomioida kilpailuneutraliteetti ja Suomen hankintamarkkinoiden koko sekä erityisesti pk-yritysten pääsy julkisiin hankintoihin.

Ilman rajausta hankintadirektiivin mukainen liikevaihtoraja olisi sallinut sidosyksiköille jopa kymmenien miljoonien euron ulosmyynnin, mikä olisi käytännössä merkittävästi rajannut pienempien yritysten mahdollisuutta tuottaa palveluja julkiselle sektorille. Lausunnossaan (PeVL 49/2016) perustuslakivaliokunta totesi, että sääntelyllä on vaikutusta kunnalliseen itsehallintoon, mutta se ei merkitse kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.²²

10.4 Sopimusten irtisanominen siirtymäajan päättymisen jälkeen

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä mutta kiello puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan

²² PeVL 49/2016 vp., s. 6.

käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Sellaisissakin esityksiä, joissa valiokunta on katsonut takautuvasti mahdolliseksi puuttua sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Kunnan yhtiölle siirtämät jätehuoltotehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 58/2010 vp). Lisäksi esityksellä olisi yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä sekä 20 §:n mukaiseen velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Kansalaisten näkökulmasta ehdotettu muutos saattaisi johtaa joillakin alueilla (esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla) kuntien vaikeuksiin täyttää jätelain 34 §:ssä edellytetty jätehuollon laatuvaatimustaso.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 107–115 §,

muutetaan 2 §:n 1 ja 2 momentti, 15 §:n 1 momentti, 58 §:n 1 momentin 6) kohtaa, 60 §:n 1 momentin 7) kohtaa, 65 §:n 2 momentti, 75 §:n 1 momentti, 78 §, 80 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 ja 5 momentti, 82 §:n 1 momentti, 88 §:n 4–7 momentti, 92 §:n 2 momentti, 11 luvun otsikko, 99 §:n otsikko ja 1 momentti, 100 §:n 1 momentti, 101 §:n otsikko ja 1–3 momentti, 102 §:n otsikko, 103 §:n otsikko, 105 §:n 2 momentti, 125 §:n 1 momentti, 141 §:n 1 momentti, sekä 146 § 2 momentin 2) kohta, 150 §:n 1 momentti

sellaisena kuin niistä ovat 60 §:n 1 momentin 7) kohta, 80 §:n 1 momentin johdantokappale, 88 §:n 4 momentti ja 101 §:n 3 momentti laissa 499/2021, ja

lisätään 4 §:n 1 momentti uusi 33) kohta, 40 §:n 2 momentti uusi 9) kohta, 65 §:n uusi 3 momentti, 71 §:n uusi 4 momentti, 81 §:n 1 momenttiin uusi 12) kohta, 99 §:n uusi 2 momentti, 101 b §, 105 §:n uusi 3 momentti, 106 §: uusi 2 momentti, 124 §:n 1 momenttiin uusi 12) kohta, ja 174 §:n uusi 7–10 momentti seuraavasti:

2§

Lain tavoitteet

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten, ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävien hankintojen tekemistä. Lain tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuuskäyttökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa ja suunnittelemaan hankintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti, ja laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

33) Voimavarayksiköllä toimittajaa, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituskellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskyykyä ja ammatillista pätevyyyttä koskevat vaatimukset.

15 §

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, jossa hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

40 §

Suorahankinta

Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos:

9) kyse on yksittäisestä sosiaali- ja terveystalveluhankinnasta, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

58 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi seuraavat ilmoitukset:

6) jälki-ilmoitus 1–4 kohdassa tarkoitetuista hankinnoista, 40 ja 41 §:ssä mainituista suorahankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista;

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Seuraavat 58 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on toimitettava julkaistavaksi sähköisesti internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen niille 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakiolomakkeita:

7) 1–4 ja 8 kohtaa koskeva sekä 40 ja 41 §:ssä mainituista suoramankinnoista tehtävä jälki-ilmoitus;

65 §

Markkinakartoitus

Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi kuulla alalla toimivia yrityksiä tai riippumattomia asiantuntijoita taikka muita toimijoita. Markkinakartoitus voidaan toteuttaa myös käyttämällä erilaisia arviointityökaluja. Eri tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei saa johtaa tietyn toimittajan suosimiseen tai muutoin johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.

Mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

71 §

Hankinnan kohteen kuvaus

Hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan. Varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut tai urakat hankintaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määritelty kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee.

75 §

Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hankintayksikön on jaettava hankinta erillisiin osiin tai kilpailutettava hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Hankinta voidaan jakaa osiin myös valitsemalla kaksi tai useampi toimittaja puutejärjestelyyn tai perustamalla dynaaminen hankintajärjestelmä.

Jakamisvelvollisuus ei koske 43 §:n mukaisia puitejärjestelyjen sisäisiä hankintoja. Hankintayksikkö voi määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asia-kirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuk-sessa. Hankintayksikkö voi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankinnan tai han-kintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syytä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Hankinta voidaan jättää ja-kamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.

78 §

Alihankkijoiden vaihtaminen

Hankintayksikkö voi 87–89 §:n mukaisesti tarkistaa, koskeeko alihankkijoita 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste tai 81 §:ssä tarkoitettu harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa kos-kee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihank-kijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla. Alihankkijaan sovelletaan tällöin, mitä maini-tuissa pykälissä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta.

80 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ul-kopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta rangaistukseen:

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ul-kopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, joh-to- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettua törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työ-turvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettua työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettua kiskonnantapaises-ta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettua työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua luvattoman ulkomaisen työvoiman käy-töstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettua törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitettua törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.

Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos 1 tai 3 momentissa tarkoitettua rikosta tai 4 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli viisi vuotta. Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, 2 momentissa tarkoitettua rikosta koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli kolme vuotta.

81 §

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan:

12) jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen.

82 §

Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet

Ehdokas tai tarjoaja voi esittää näyttöä luotettavuudestaan siitä huolimatta, että sitä, sen 77 §:n mukaista alihankkijaa tai 92 §:n mukaista voimavarayksikköä rasisittaa 80 tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste. Jos hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, se ei saa sulkea kyseistä ehdokasta tai tarjoajaa pois tarjouskilpailusta.

88 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän lain 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön vakuutuksella vahvistettu ilmoitus siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 80 §:ssä mainituista rikoksista. Hankintayksikkö voi lisäksi edellyttää valittua tarjoajaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteiden olemassaolon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettua otteen tai henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä, mikäli tällainen ote on ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan alkuperämaasta tai sijoittautumismaasta saatavissa. Rikosrekisteriote ei saa olla kahtatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän voimavarayksikkö tai alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisteriotteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palau-

tettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

Näytöksi on 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta hyväksyttävä toimivaltaisen viranomaisen antama todistus. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan sijoittautumismaassa anneta tällaisia todistuksia, näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valaehdoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Näyttö ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voidaan antaa yhdellä tai useammalla liitteessä D luetellulla asiakirjalla. Jos ehdokas tai tarjoaja tai ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, ehdokas, tarjoaja tai tämän voimavarayksikkö tai alihankkija saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Ehdokkaan, tarjoajan tämän voimavarayksikön tai alihankkijan teknisestä pätevyyydestä voidaan antaa näyttö yhdellä tai useammalla liitteessä D luetelluista tavoista hankinnan kohteen luonteen, määrän tai laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan.

92 §

Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttö

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

11 luku

Kansalliset menettelyt, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut erityiset palveluhankinnat

99 §

Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset

Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään 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 suuruksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä. Lisäksi tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovelletaan 65 §:n markkinakartoitusta koskevia säännöksiä, ryhmittymänä tarjoamista, sekä muiden yksiköiden voimavarojen käyttöä koskevaa 92 §:ää, sekä hankintasopimuksen muuttamista koskevaa 136 §:ää ellei hankintayksikkö ole toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoittanut. Tämän luvun säännöksiä sovelletaan myös 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kehitysyhteistyösopimuksiin perustuviin ulkoasiainhallinnon hankintoihin.

Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään, sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä liitteesä E lueteltuja palveluja koskeviin hankintoihin, jotka ovat arvoltaan vähintään 25 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa säädettyjen kynnysarvojen suuruksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

100 §

Hankintamenettely

Hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintayksikkö voi myös soveltaa tämän luvun mukaisissa hankinnoissa 5 luvussa kuvattuja menettelyjä.

101 §

Kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on toimitettava 25 §:n mukaisesta vähintään kansallisen kynnysarvon suuruudesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä tai kummallakin kielellä verkko-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta.

Hankintayksikkö voi lisäksi julkaista hankintailmoituksen yhdellä tai useammalla muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä. Hankintayksikkö voi lisäksi julkaista hankintailmoituksen muussa tiedotusvälineessä. Ilmoitusta ei saa julkaista muualla ennen kuin se on julkaistu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hankintayksikön julkaistessa hankintailmoituksen pykälän 1 tai 2 momentin mukaisesti kahdella tai useammalla kielellä samanaikaisesti tulee sen tarjouspyyntöasiakirjoissa yksilöidä, mikä kieliversioista on oikeusvoimainen.

Hankintayksikön tulee julkaista jälki-ilmoitus tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta. Jälki-ilmoitus tulee toimittaa kolmenkymmen päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Hankintayksikkö tulee toimittaa jälki-ilmoitukset 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

101 b §

Hankinnasta ilmoittaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa

Hankintayksikön on ilmoitettava tämän luvun mukaisista sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoista sekä muiden erityisten palvelujen hankinnasta siten, kuin 7 luvussa säädetään.

102 §

Kansallisen hankintailmoituksen sisältö (Otsikko)

103 §

Tietojenvaihto (Otsikko)

105 §

Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen

Ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisessa voidaan 25 §:n mukaisessa, vähintään kansallisen kynnysarvon suuruudessa hankinnassa noudattaa, mitä 80–86 § ja 88 §:ssä säädetään, ellei hankintayksikkö toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoita. Poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin tai voimavaraysiköihin.

Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa hankintayksikön tulee soveltaa 80 §:ssä ja se voi soveltaa 81 §:ssä säädettyjä poissulkemisperusteita ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin ja voimavarayksiköihin. Ehdokkaiden ja tarjoajien taikka näiden alihankkijoiden korjaaviin toimenpiteisiin ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamiseen voidaan soveltaa, mitä 82–86 sekä 88 §:ssä säädetään.

106 §

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Jos hankintayksikkö käyttää sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

124 §

Hankintamenettelyä koskeva kertomus

EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävästä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta 43 §:n 3 momentissa tarkoitettusta hankinnasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava kertomus. Kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälki-ilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Kertomuksessa tulee olla seuraavat seikat:

12) kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun.

125 §

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. Hankintamenettely tulee keskeyttää, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Jos hankintayksikkö haluaa edelleen toteuttaa sopimuksen kohteen julkisena hankintana, on sen järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Tarjouskilpailu on uusittava vain kerran. Keskeyttämisvelvoitetta ei ole, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 § mukaisesti.

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan, kansalliset kynnysarvot ylittävän rakennusurakan tai liitteessä E tarkoitettun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suora hankintana ilman tässä laissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

146 §

Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee:

2) hankintayksikön 124 §:ssä tarkoitettua kuvausta hankinnan valmistelun toteutuksesta tai

150 §

Muutoksenhaun vaikutus hankintasopimuksen tekemiseen

Hankintayksikkö ei saa tehdä arvoltaan vähintään EU-kynnysarvon suuruudesta hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

174 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 15 §:n 1 momentissa säädettyä vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027. Edellä mainitusta poiketen vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovelletaan jätehuollon alan sidosyksiköihin 1. päivästä heinäkuuta 2028. Mikäli 15 §:n mukainen sidosyksikön omistukselle asetettu vähimmäisvaatimus ei täyty, hankintayksikkö voi hyödyntää ennen tämän lain voimaantuloa sidosyksikkönsä kanssa tekemää sopimusta 30.6.2027 saakka. Mikäli sidosyksikön kanssa tehtävä sopimus liittyy jätehuoltopalvelujen tuottamiseen, hankintayksikkö voi hyödyntää tällöin sopimusta 30.6.2028 saakka.

Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voi olla korkeintaan yksi vuosi. Edellytyksenä on, että muut 15 §:n mukaiset sidosyksikkövaatimukset täyttyvät.

Hankintayksikön tulee irtisanoa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat 15 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättymään siirtymäajan 30.6.2028 loppuun mennessä, mikäli sidosyksikön omistusosuutta koskeva 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus ei täyty.

Lain 75 §:n säännöstä velvollisuudesta jakaa hankinta osiin ja 125 §:n säännöstä velvollisuudesta keskeyttää hankinta ja kilpailuttaa se uudelleen sovelletaan 1. päivästä heinäkuuta 2026.

Ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hankintamenettelyihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 2 §:n 1 ja 2 momentti, 82 §:n 1 momentti, 84 §:n 1 momentin johdantokappale sekä 2 ja 5 momentti, sekä 86 §:n 4–8 momentti,

sellaisena kuin niistä on 86 §:n 4 momentti on laissa 500/2021, ja, ja
 lisätään 4 §:n 1 momenttiin uusi 35 kohta, 75 §:n uusi 4 momentti seuraavasti:

2§

Lain tavoitteet

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten, ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestävien hankintojen tekemistä. Lain tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuuskäytökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa ja suunnittelemaan hankintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

35) *voimavarayksiköllä* toimittajaa, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskkyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset.

75 §

Hankinnan kohteen kuvaus

Hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan. Varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut tai urakat hankintaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määritelty kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee.

82 §

Alihankkijoiden vaihtaminen

Hankintayksikkö voi 85–87 §:n mukaisesti tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi 83 tai 84 §:n nojalla. Alihankkijaan sovelletaan tällöin, mitä mainituissa pykälissä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta. Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa koskee jokin hankintalain 81 §:ssä tarkoitettu hankinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla.

84 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas *tai* tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas, tarjoaja tai alihankkija taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta rangaistukseen:

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettusta törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden

loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitettusta törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.

Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos 1 tai 3 momentissa tarkoitettua rikosta tai 4 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli viisi vuotta. Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, 2 momentissa tarkoitettua rikosta koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli kolme vuotta.

86 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän lain 84 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön vakuutuksella vahvistettu ilmoitus siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 84 §:ssä mainituista rikoksista. Hankintayksikkö voi lisäksi edellyttää valittua tarjoajaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteen olemassaolon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitetun otteen tai henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä, mikäli tällainen ote on ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan alkuperämaasta tai sijoittumismaasta saatavissa. Rikosrekisteriote ei saa olla kahtatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän voimavarayksikkö tai alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisteriotteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palautettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

Näytöksi on 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta hyväksyttävä toimivaltaisen viranomaisen antama todistus. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan sijoittautumismaassa anneta tällaisia todistuksia, näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Näyttö ehdokkaan tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voidaan antaa yhdellä tai useammalla liitteessä E luetellulla asiakirjalla. Jos ehdokas tai tarjoaja tai tämän alihankkija tai voimavarayksikkö ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, se saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Ehdokkaan tai tarjoajan tämän voimavarayksikön tai alihankkijan teknisestä pätevyydestä voidaan antaa näyttö yhdellä tai useammalla liitteessä E luetelluista tavoista hankinnan kohteen luonteen, määrän ja laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan.

Hankintayksikkö ei saa vaatia valittua tarjoajaa tämän voimavarayksikköä tai alihankkijaa toimittamaan näyttöä 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin, jos hankintayksikkö voi saada tarvittavat todistukset, selvitykset ja muut tiedot Suomessa tai muussa Euroo-

pan talousalueen valtiossa olevasta maksuttomasta tietokannasta. Tarjoajaa ei saa vaatia toimittamaan asiakirjanäyttöä, jos hankintayksiköllä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 6 b §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1399/2016, 502/2021 ja 1272/2021, uusi 9 ja 10 kohta seuraavasti:

6 b §

Otteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu:

9) rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu törkeästä kirjanpitorikoksesta
10) rikoslain 48 luvun 2 §:n nojalla törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:n nojalla törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Liite: Rinnakkaistekstit

Laki

julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 107–115 §, *muutetaan* 2 §:n 1 ja 2 momentti, 15 §:n 1 momentti, 58 §:n 1 momentin 6) kohtaa, 60 §:n 1 momentin 7) kohtaa, 65 §:n 2 momentti, 75 §:n 1 momentti, 78 §, 80 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 ja 5 momentti, 82 §:n 1 momentti, 88 §:n 4–7 momentti, 92 §:n 2 momentti, 11 luvun otsikko, 99 §:n otsikko ja 1 momentti, 100 §:n 1 momentti, 101 §:n otsikko ja 1–3 momentti, 102 §:n otsikko, 103 §:n otsikko, 105 §:n 2 momentti, 125 §:n 1 momentti, 141 §:n 1 momentti, sekä 146 § 2 momentin 2) kohta, 150 §:n 1 momentti
 sellaisena kuin niistä ovat 60 §:n 1 momentin 7) kohta, 80 §:n 1 momentin johdantokappale, 88 §:n 4 momentti ja 101 §:n 3 momentti laissa 499/2021, ja
lisätään 4 §:n 1 momentti uusi 33) kohta, 40 §:n 2 momentti uusi 9) kohta, 65 §:n uusi 3 momentti, 71 §:n uusi 4 momentti, 81 §:n 1 momenttiin uusi 12) kohta, 99 §:n uusi 2 momentti, 101 b §, 105 §:n uusi 3 momentti, 106 §:n uusi 2 momentti, 124 §:n 1 momenttiin uusi 12) kohta, ja 174 §:n uusi 7–10 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	Ehdotus
2§	2§
<i>Lain tavoitteet</i>	<i>Lain tavoitteet</i>
Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.	Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten, <i>ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti</i> kestävien hankintojen tekemistä. <i>Lain tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa</i> sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.
Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.	Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa <i>ja suunnittelemaan</i> hankintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman <i>kustannustehokkaasti</i> , ja laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Voimassa oleva laki	Ehdotus
4 § <i>Määritelmät</i> Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan: -----	4 § <i>Määritelmät</i> Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan: ----- 33) Voimavarayksiköllä toimittajaa, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskyyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset.
15 § <i>Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä</i> Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. -----	15 § <i>Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä</i> Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, jossa hankintayksikön omistususuus on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. -----

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
40 § <i>Suorahankinta</i> Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos: -----	40 § <i>Suorahankinta</i> Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos: ----- 9) kyse on yksittäisestä sosiaali- ja terveyspalveluhankinnasta, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkitävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. -----
58 § <i>Hankinnasta ilmoittaminen</i> Hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi seuraavat ilmoitukset: ----- 6) jälki-ilmoitus 1–4 kohdassa tarkoitetuista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista; -----	58 § <i>Hankinnasta ilmoittaminen</i> Hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi seuraavat ilmoitukset: ----- 6) jälki-ilmoitus 1–4 kohdassa tarkoitetuista hankinnoista, 40 ja 41 §:ssä mainituista suorahankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista; -----
60 § <i>Hankintailmoitusten julkaiseminen</i> Seuraavat 58 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on toimitettava julkaistavaksi sähköisesti internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen niille 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakiolomakkeita: ----- 7) 1–4 ja 8 kohtaa koskeva jälki-ilmoitus; -----	60 § <i>Hankintailmoitusten julkaiseminen</i> Seuraavat 58 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on toimitettava julkaistavaksi sähköisesti internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen niille 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakiolomakkeita: ----- 7) 1–4 ja 8 kohtaa koskeva sekä 40 ja 41 §:ssä mainituista suorahankinnoista tehtävä jälki-ilmoitus; -----

Voimassa oleva laki

Ehdotus

65 §

Markkinakartoitus

Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Näiden tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.

65 §

Markkinakartoitus

Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi kuulla alalla toimivia yrityksiä tai riippumattomia asiantuntijoita taikka muita toimijoita. Markkinakartoitus voidaan toteuttaa myös käyttämällä erilaisia arviointityökaluja. Eri tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei saa johtaa tietyn toimittajan suosimiseen tai muutoin johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.

Mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

71 §

Hankinnan kohteen kuvaus

71 §

Hankinnan kohteen kuvaus

Hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saataavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan. Varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut tai urakat hankintaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määriteltä kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

75 §

Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

75 §

Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hankintayksikön on jaettava hankinta erillisiin osiin tai kilpailutettava hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Hankinta voidaan jakaa osiin myös valitsemalla kaksi tai useampi toimittaja puitejärjestelyyn tai perustamalla dynaaminen hankintajärjestelmä. Jakamisvelvollisuus ei koske 43 §:n mukaisia puitejärjestelyjen sisäisiä hankintoja. Hankintayksikkö voi määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Hankintayksikkö voi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankinnan tai hankintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syytä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Hankinta voidaan jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.

78 §

Alihankkijoiden poissulkeminen

Hankintayksikkö voi 87–89 §:n mukaisesti tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi 80 tai 81 §:n nojalla. Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa koskee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla.

78 §

Alihankkijoiden vaihtaminen

Hankintayksikkö voi 87–89 §:n mukaisesti tarkistaa, koskeeko alihankkijoita 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste tai 81 §:ssä tarkoitettu harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa koskee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla. *Alihankkijaan sovelletaan tällöin, mitä mainituissa pykälissä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

80 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas, tarjoaja *tai alihankkija* tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas, tarjoaja *tai alihankkija* taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta rangaistukseen:

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta tai 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä.

Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos 1–3 momentissa tarkoitettua rikosta tai 4 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli viisi vuotta.

80 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta rangaistukseen:

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettua törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettua törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitettua törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.

Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos 1 tai 3 momentissa tarkoitettua rikosta tai 4 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli viisi vuotta. Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, 2 momentissa tarkoitettua rikosta koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli kolme vuotta.

Voimassa oleva laki	Ehdotus
81 § <i>Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet</i> Hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan: -----	81 § <i>Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet</i> Hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan: ----- <i>12) jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen.</i> -----
82 § <i>Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet</i> Ehdokas tai tarjoaja voi esittää näyttöä luotettavuudestaan siitä huolimatta, että sitä rasittaa 80 tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste. Jos hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, se ei saa sulkea kyseistä ehdokasta tai tarjoajaa pois tarjouskilpailusta. -----	82 § <i>Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet</i> Ehdokas tai tarjoaja voi esittää näyttöä luotettavuudestaan siitä huolimatta, että sitä, sen 77 §:n mukaista alihankkijaa tai 92 §:n mukaista voimavarayksikköä rasittaa 80 tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste. Jos hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, se ei saa sulkea kyseistä ehdokasta tai tarjoajaa pois tarjouskilpailusta. -----

Voimassa oleva laki

Ehdotus

88 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän lain 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu ote taikka ehdokkaan tai tarjoajan tai tämän alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antama ote rikosrekisteristä. Rikosrekisteriote ei saa olla kahatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisterioteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palautettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan tai tämän alihankkijan sijoittautumismaassa anneta edellä tarkoitettua otetta tai todistusta, niiden sijasta näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Näytöksi on 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta hyväksyttävä toimivaltaisen viranomaisen antama todistus. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan sijoittautumismaassa anneta tällaisia todistuksia, näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

88 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän lain 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön vakuutuksella vahvistettu ilmoitus siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 80 §:ssä mainituista rikoksista. Hankintayksikkö voi lisäksi edellyttää valittua tarjoajaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteen olemassaolon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettua otteen tai henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä, mikäli tällainen ote on ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan alkuperämaasta tai sijoittumismaasta saatavissa. Rikosrekisteriote ei saa olla kahatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän voimavarayksikkö tai alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisterioteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palautettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

Näytöksi on 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta hyväksyttävä toimivaltaisen viranomaisen antama todistus. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan sijoittautumismaassa anneta tällaisia todistuksia, näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Näyttö ehdokkaan tai tarjoajan taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voidaan antaa yhdellä tai useammalla liitteessä D luetellulla asiakirjalla. Jos ehdokas tai tarjoaja ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, se saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Näyttö ehdokkaan, tarjoajan tai *tämän voimavarayksikön tai alihankkijan* taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voidaan antaa yhdellä tai useammalla liitteessä D luetellulla asiakirjalla. Jos ehdokas tai tarjoaja tai ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, *ehdokas, tarjoaja tai tämän voimavarayksikkö tai alihankkija* saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Ehdokkaan tai tarjoajan teknisestä pätevyydestä voidaan antaa näyttö yhdellä tai useammalla liitteessä D luetelluista tavoista hankinnan kohteen luonteen, määrän tai laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan.

Ehdokkaan, tarjoajan *tämän voimavarayksikön tai alihankkijan* teknisestä pätevyydestä voidaan antaa näyttö yhdellä tai useammalla liitteessä D luetelluista tavoista hankinnan kohteen luonteen, määrän tai laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan.

92 §

*Tarjouskilpailuun osallistuminen
ryhmittymänä ja muiden yksiköiden
voimavarojen käyttö*

92 §

*Tarjouskilpailuun osallistuminen
ryhmittymänä ja muiden yksiköiden
voimavarojen käyttö*

Ehdokas tai tarjoaja voi käyttää hankinnan toteuttamiseen muiden yksiköiden voimavaroja riippumatta niiden välisten suhteiden oikeudellisesta luonteesta. Myös ryhmittymä voi käyttää hankinnan toteuttamiseen muiden yksiköiden voimavaroja. Muiden yksiköiden henkilöstön pätevyyteen ja kokemukseen liittyviä voimavaroja voidaan käyttää hyväksi vain, jos kyseiset muut yksiköt suorittavat hankinnan kohteena olevat rakennusurakat tai palvelut taikka osan niistä. Ehdokkaan tai tarjoajan taikka niiden ryhmittymän on osoitettava hankintayksikölle taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä suorituskkyä ja ammatillista pätevyyttä koskevien sekä muiden vaatimusten täyttyminen.

Ehdokas tai tarjoaja voi käyttää 85 §:ssä *tarkoitettujen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta ja 86 §:ssä tarkoitettujen teknistä suorituskkyä ja ammatillista pätevyyttä koskevien vaatimusten täyttämiseen* muiden yksiköiden voimavaroja riippumatta tarjoajan tai ehdokkaan ja voimavarayksikön välisten suhteiden oikeudellisesta luonteesta. Myös ryhmittymä voi käyttää hankinnan toteuttamiseen muiden yksiköiden voimavaroja. Muiden yksiköiden henkilöstön pätevyyteen ja kokemukseen liittyviä voimavaroja voidaan käyttää hyväksi vain, jos kyseiset muut yksiköt suorittavat hankinnan kohteena olevat rakennusurakat tai palvelut taikka osan niistä.

Ehdokkaan tai tarjoajan taikka niiden ryhmittymän on osoitettava hankintayksikölle taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä suorituskkyä ja ammatillista pätevyyttä koskevien sekä muiden vaatimusten täyttyminen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 luku	11 luku
Kansalliset menettelyt	Kansalliset menettelyt, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut erityiset palveluhankinnat
99 §	99 §
<i>Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset</i>	<i>Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset</i>
Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään hankintasopimuksista, 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, sovelletaan tämän luvun säännöksiä. Tämän luvun säännöksiä sovelletaan myös 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kehitysyhteistyösopimuksiin perustuviin ulkoasiainhallinnon hankintoihin.	Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään 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, sovelletaan tämän luvun säännöksiä. <i>Lisäksi tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovelletaan 65 §:n markkinakartoitusta koskevia säännöksiä, ryhmittymänä tarjoamista, sekä muiden yksiköiden voimavarojen käyttöä koskevaa 92 §:ää, sekä hankintasopimuksen muuttamista koskevaa 136 §:ää ellei hankintayksikkö ole toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoittanut.</i> Tämän luvun säännöksiä sovelletaan myös 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kehitysyhteistyösopimuksiin perustuviin ulkoasiainhallinnon hankintoihin. <i>Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään, sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä 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.</i>
100 §	100 §
<i>Hankintamenettely</i>	<i>Hankintamenettely</i>
Hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.	Hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. <i>Hankintayksikkö voi myös soveltaa tämän luvun mukaisissa hankinnoissa 5 luvussa kuvattuja menettelyjä.</i>

Voimassa oleva laki	Ehdotus
101 § <i>Hankinnasta ilmoittaminen</i> Hankintayksikön on toimitettava tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta. Hankintayksikkö voi julkaista hankintailmoituksen myös muussa tarkoituksenmukaisessa tiedotusvälineessä. Ilmoitusta ei saa julkaista muualla ennen kuin se on julkaistu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hankintayksikkö voi julkaista jälki-ilmoituksen tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta. Ilmoitus tulee toimittaa neljän kuukauden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona kyseistä hankintaa koskeva hankintasopimus on tehty. Hankintayksikkö voi toimittaa ilmoitukset joko yksittäisinä ilmoituksina tai yhteen koottuna.	101 § Kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen Hankintayksikön on toimitettava 25 §:n mukaisesta vähintään kansallisen kynnysarvon suuruudesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä tai kummallakin kielellä verkko-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta. Hankintayksikkö voi lisäksi julkaista hankintailmoituksen yhdellä tai useammalla muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä. Hankintayksikkö voi lisäksi julkaista hankintailmoituksen muussa tiedotusvälineessä. Ilmoitusta ei saa julkaista muualla ennen kuin se on julkaistu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hankintayksikön julkaistessa hankintailmoituksen pykälän 1 tai 2 momentin mukaisesti kahdella tai useammalla kielellä samanaikaisesti tulee sen tarjouspyyntöasiakirjoissa yksilöidä, mikä kieliversioista on oikeusvoimainen. Hankintayksikön tulee julkaista jälki-ilmoitus tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta. Jälki-ilmoitus tulee toimittaa kolmenkymmen päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Hankintayksikkö tulee toimittaa jälki-ilmoitukset 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.
<i>Uusi</i>	101 b § <i>Hankinnasta ilmoittaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa</i> <i>Hankintayksikön on ilmoitettava tämän luvun mukaisista sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoista sekä muiden erityisten palvelujen hankinnasta siten, kuin 7 luvussa säädetään.</i>
102 § <i>Hankintailmoituksen sisältö</i>	102 § Kansallisen hankintailmoituksen sisältö
103 § Tietojenvaihto kansallisissa menettelyissä	103 § <i>Tietojenvaihto</i>

Voimassa oleva laki	Ehdotus
105 § <i>Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen</i> ----- Ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisessa voidaan noudattaa, mitä 80–86 §:ssä säädetään.	105 § <i>Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen</i> ----- Ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisessa voidaan 25 §:n mukaisessa, vähintään kansallisen kynnysarvon suuruudessa hankinnassa noudattaa, mitä 80–86 § ja 88 §:ssä säädetään, ellei hankintayksikkö toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoita. Poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin tai voimavaraysiköihin. Sosiaali- ja terveystaloudellishankinnoissa sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa hankintayksikön tulee soveltaa 80 §:ssä ja se voi soveltaa 81 §:ssä säädettyjä poissulkemisperusteita ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin ja voimavarayksiköihin. Ehdokkaiden ja tarjoajien taikka näiden alihankkijoiden korjaaviin toimenpiteisiin ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamiseen voidaan soveltaa, mitä 82–86 sekä 88 §:ssä säädetään.
106 § <i>Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta</i> -----	106 § <i>Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta</i> ----- Jos hankintayksikkö käyttää sosiaali- ja terveystaloudellishankinnoissa sekä muiden erityisten palveluiden hankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.
12 luku Sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä muut erityiset palveluhankinnat	<i>Kumotaan</i>

Voimassa oleva laki

Ehdotus

107 §

Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankintoihin sovellettavat säännökset

Kumotaan

Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään hankintasopimuksista, 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.

108 §

Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen hankinnoissa

Kumotaan

Tämän luvun mukaisissa palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät.

Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

109 §

Hankintamenettely

Hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Suorahankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään suorahankinnoista palveluhankinnoissa.

Kumotaan

110 §

Suorahankinta erityistilanteissa

Sen lisäksi, mitä 109 §:n 2 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa sosiaali- ja terveystalvohankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Kumotaan

111 §

Ilmoittaminen

Hankintayksikön on ilmoitettava tämän luvun mukaisista palveluhankinnoista siten kuin 7 luvussa säädetään.

Kumotaan

112 §

Tietojenvaihto

Hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto on toimitettava hankintayksikön valitsemalla tavalla. Valittujen viestintävälineiden on oltava yleisesti käytettävissä, eikä välineen valinta saa vaarantaa toimittajien mahdollisuutta osallistua hankintamenettelyyn.

Jos hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto toteutetaan sähköisiä välineitä käyttäen, sovelletaan, mitä 62 §:ssä säädetään.

Kumotaan

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

113 §

Tarjouspyyntö ja tarjous

Hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjotun palvelun olevan tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen. Tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamattomat tarjoukset on suljettava pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa tai ehdokasta määräajassa toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään puutteellisia tai virheellisiä tietoja ja asiakirjoja.

Kumotaan

114 §

Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen

Hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia tarjoajan soveltuvuudelle. Soveltuvuutta koskevien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen. Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä vaatimukset hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta ehdokas tai tarjoaja, joka ei vastaa asetettuja soveltuvuusvaatimuksia. Hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoajat antavat tarjouksensa osana vakuutuksen, että ne täyttävät hankintayksikön asettamat soveltuvuutta koskevat vaatimukset. Vakuutuksessa annettujen tietojen paikkansapitävyys tulee tarkastaa tarjouskilpailun voittajan osalta ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista.

Hankintayksikön tulee soveltaa 80 §:ssä ja se voi soveltaa 81 §:ssä säädettyjä poissulkemisperusteita ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin. Ehdokkaiden ja tarjoajien taikka näiden alihankkijoiden korjaaviin toimenpiteisiin ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamiseen voidaan soveltaa, mitä 82–86 sekä 88 §:ssä säädetään.

Kumotaan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

115 §

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämässä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Jos hankintayksikkö käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvin hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Kumotaan

124 §

Hankintamenettelyä koskeva kertomus

EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävästä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta 43 §:n 3 momentissa tarkoitettusta hankinnasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava kertomus. Kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälki-ilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Kertomuksessa tulee olla seuraavat seikat:

— — — — —

124 §

Hankintamenettelyä koskeva kertomus

EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävästä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta 43 §:n 3 momentissa tarkoitettusta hankinnasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava kertomus. Kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälki-ilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Kertomuksessa tulee olla seuraavat seikat:

— — — — —

12) kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun.

— — — — —

Voimassa oleva laki

Ehdotus

125 §

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä.

125 §

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. *Hankintamenettely tulee keskeyttää, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Jos hankintayksikkö haluaa edelleen toteuttaa sopimuksen kohteen julkisena hankintana, on sen järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Tarjouskilpailu on uusittava vain kerran. Keskeyttämisvelvoitetta ei ole, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 § mukaisesti.*

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman tässä laissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan, kansalliset kynnysarvot ylittävän *rakennusurakan tai* liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman tässä laissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
146 § <i>Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset</i> ----- Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee: ----- 2) sitä, että hankintasopimusta ei jaeta osiin 75 §:n nojalla; tai -----	146 § <i>Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset</i> ----- Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee: ----- 2) hankintayksikön 124 §:ssä tarkoitettua kuvausta hankinnan valmistelun toteutuksesta tai -----
150 § <i>Muutoksenhaun vaikutus hankintasopimuksen tekemiseen</i> Hankinnassa, jossa on noudatettava odotusaikaa tai 131 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa, hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. -----	150 § <i>Muutoksenhaun vaikutus hankintasopimuksen tekemiseen</i> Hankintayksikkö ei saa tehdä arvoltaan vähintään EÜ-kynnysarvon suuruisesta hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. -----

Voimassa oleva laki

Ehdotus

174 §

Siirtymäsäännökset

174 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 15 §:n 1 momentissa säädettyä vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027. Edellä mainitusta poiketen vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovelletaan jätehuollon alan sidosyksiköihin 1. päivästä heinäkuuta 2028. Mikäli 15 §:n mukainen sidosyksikön omistukselle asetettu vähimmäisvaatimus ei täyty, hankintayksikkö voi hyödyntää ennen tämän lain voimaantuloa sidosyksikkönsä kanssa tekemää sopimusta 30.6.2027 saakka. Mikäli sidosyksikön kanssa tehtävä sopimus liittyy jätehuoltopalvelujen tuottamiseen, hankintayksikkö voi hyödyntää tällöin sopimusta 30.6.2028 saakka.

Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaaisia sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voi olla korkeintaan yksi vuosi. Edellytyksenä on, että muut 15 §:n mukaiset sidosyksikkövaatimukset täyttyvät.

Hankintayksikön tulee irtisanoa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat 15 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättymään siirtymäajan 30.6.2028 loppuun mennessä, mikäli sidosyksikön omistusosuutta koskeva 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus ei täyty.

Lain 75 §:n säännöstä velvollisuudesta jakaa hankinta osiin ja 125 §:n säännöstä velvollisuudesta keskeyttää hankinta ja kilpailuttaa se uudelleen sovelletaan 1. päivästä heinäkuuta 2026.

Ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hankintamenettelyihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 2 §:n 1 ja 2 momentti, 82 §:n 1 momentti, 84 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 ja 5 momentti, sekä 86 §:n 4 momentti, sellaisena kuin niistä on 86 §:n 4 momentti on laissa 500/2021, ja *lisätään* 4 §:n 1 momentti uusi 35 kohta, 75 §:n uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2§

Lain tavoitteet

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

2§

Lain tavoitteet

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten, *ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestävien* hankintojen tekemistä. *Lain tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa* sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa ja *suunnittelemaan hankintansa* siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman *kustannustehokkaasti ja* laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Voimassa oleva laki	Ehdotus
4 § <i>Määritelmät</i> Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan: -----	4 § <i>Määritelmät</i> Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan: ----- 35) voimavarayksiköllä toimittajaa, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskkyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset.
75 § <i>Hankinnan kohteen kuvaus</i> -----	75 § <i>Hankinnan kohteen kuvaus</i> ----- <i>Hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saataavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan. Varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut tai urakat hankintaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määriteltä kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee.</i>

Voimassa oleva laki

Ehdotus

82 §

Alihankkijoiden poissulkeminen

Hankintayksikkö voi 85–87 §:n mukaisesti tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi 83 tai 84 §:n nojalla. Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa koskee jokin hankintalain 81 §:ssä tarkoitettu harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi.

82 §

Alihankkijoiden vaihtaminen

Hankintayksikkö voi 85–87 §:n mukaisesti tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi 83 tai 84 §:n nojalla. *Alihankkijaan sovelletaan tällöin, mitä mainituissa pykälissä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta.* Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Jos alihankkijaa koskee jokin hankintalain 81 §:ssä tarkoitettu harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla.

84 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta rangaistukseen:

84 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas *tai* tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas, tarjoaja tai alihankkija taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta rangaistukseen:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontaelimen käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta tai 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä.

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontaelimen käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitetusta törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitettusta törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.

Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos 1–3 momentissa tarkoitettua rikosta taikka 4 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli viisi vuotta.

Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos 1 tai 3 momentissa tarkoitettua rikosta tai 4 momentissa tarkoitettua laiminlyöntiä koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli viisi vuotta. *Ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, 2 momentissa tarkoitettua rikosta koskevan lainvoimaisen tuomion antamisesta on kulunut yli kolme vuotta.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

86 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän lain 84 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu ote taikka tarjoajan tai tämän alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antama ote rikosrekisteristä. Rikosrekisteriote ei saa olla kahtatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisteriotteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palautettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan tai tämän alihankkijan sijoittautumismaassa anneta edellä tarkoitettua otetta tai todistusta, niiden sijasta näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Näytöksi on hankintalain 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta hyväksyttävä toimivaltaisen viranomaisen antama todistus. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan sijoittautumismaassa anneta tällaisia todistuksia, näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

86 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän lain 84 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön vakuutuksella vahvistettu ilmoitus siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 84 §:ssä mainituista rikoksista. Hankintayksikkö voi lisäksi edellyttää valittua tarjoajaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteen olemassaolon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettua otteen tai henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä, mikäli tällainen ote on ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan alkuperämaasta tai sijoittumismaasta saatavissa. Rikosrekisteriote ei saa olla kahtatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö taikka ehdokas tai tarjoaja tai tämän voimavarayksikkö tai alihankkija ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisteriotteesta eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palautettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

Näytöksi on 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta hyväksyttävä toimivaltaisen viranomaisen antama todistus. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan sijoittautumismaassa anneta tällaisia todistuksia, näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan, tarjoajan tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Näyttö ehdokkaan tai tarjoajan taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voidaan antaa yhdellä tai useammalla liitteessä E luetellulla asiakirjalla. Jos ehdokas tai tarjoaja ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, se saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Näyttö ehdokkaan tarjoajan tai *tämän voimavarayksikön tai alihankkijan* taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voidaan antaa yhdellä tai useammalla liitteessä E luetellulla asiakirjalla. Jos ehdokas tai tarjoaja *tai tämän alihankkija tai voimavarayksikkö* ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, se saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Ehdokkaan tai tarjoajan teknisestä pätevyydestä voidaan antaa näyttö yhdellä tai useammalla liitteessä E luetelluista tavoista hankinnan kohteen luonteen, määrän tai laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan.

Ehdokkaan tai tarjoajan *tämän voimavarayksikön tai alihankkijan* teknisestä pätevyydestä voidaan antaa näyttö yhdellä tai useammalla liitteessä E luetelluista tavoista hankinnan kohteen luonteen, määrän tai laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan.

Hankintayksikkö ei saa vaatia tarjoajaa toimittamaan näyttöä 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin, jos hankintayksikkö voi saada tarvittavat todistukset, selvitykset ja muut tiedot Suomessa tai muussa Euroopan talousalueen valtiossa olevasta maksuttomasta tietokannasta. Tarjoajaa ei saa vaatia toimittamaan asiakirjanäyttöä, jos hankintayksiköllä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan.

Hankintayksikkö ei saa vaatia valittua tarjoajaa *tämän voimavarayksikköä tai alihankkijaa* toimittamaan näyttöä 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin, jos hankintayksikkö voi saada tarvittavat todistukset, selvitykset ja muut tiedot Suomessa tai muussa Euroopan talousalueen valtiossa olevasta maksuttomasta tietokannasta. Tarjoajaa ei saa vaatia toimittamaan asiakirjanäyttöä, jos hankintayksiköllä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 6 b §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1399/2016, 502/2021 ja 1272/2021, uusi 9 ja 10 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 b §

6 b §

Otteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu:

Otteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu:

9) rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitetusta törkeästä kirjanpitorikoksesta
10) rikoslain 48 luvun 2 §:n nojalla törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:n nojalla törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lausumat ja eriävät mielipiteet

Maa- ja metsätalousministeriö lausuma hankintalakityöryhmän raporttiin

Sidosyksikkösäätely; 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus

Ruokapalvelut järjestetään Suomessa usein alueellisten sidosyksiköiden toimesta. Ruokapalveluita järjestävissä sidosyksiköissä omistusosuus määräytyy pitkälti tilattavien aterioiden lukumäärän sekä tehtyjen investointien mukaan. Jos sidosyksiköitä koskeva vähimmäisomistusvaatimus nostetaan 10 prosenttiin, kohdistuu vaikutus ennen kaikkea pieniin kuntiin, jotka ovat heikoimmassa asemassa ruokapalveluiden järjestämisessä. Pienemmiltä kunnilta puuttuu usein hankinta- ja kilpailutusosaaminen. Palvelun tarvitsijoita on pienempi määrä, jolloin kilpailutukset eivät ole yhtä houkuttelevia ja kannattavia ruokapalvelualan yrityksille, mikä nostaa hintoja. Tärkeää on huomioida myös ravintolapalveluja tarjoavilta yrityksiltä vaadittava ravitsemusosaaminen esim. erityisruokavalioiden valmistamisesta, mikä rajoittaa potentiaalisia palveluntarjoajia.

Monilla pienillä kunnilla ei ole enää omaa keittiötä in-house-yhtiöiden aloitettua toimintansa hyvinvointialueilla, mikä tekee palveluiden järjestämisen kalliiksi ja hankalaksi, jos 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus asetetaan. Toisaalta vaatimus hankaloittaa myös hyvinvointialueiden ruokapalveluiden järjestämistä. Monissa kunnissa on pieniä ympärivuorokautista hoitoa tarjoavia hyvinvointialueen yksiköitä, joiden ruokapalvelut hoitaa alueellinen in-house-yhtiö. Ruokahuollon kustannukset nousevat, jos hyvinvointialue ei voi enää olla pienemmällä prosentilla osakkaana alueen sidosyksikössä.

Julkisten ruokapalveluiden järjestäminen on lakisääteistä toimintaa ja tärkeä osa muun muassa sote-puolen palveluiden toimintaedellytyksiä. Ruokapalveluiden laaja yksityistäminen heikentää mielestämme varautumista poikkeustilanteisiin ja ruokahuollon huoltovarmuutta.

Ruokapalveluita tarkasteltaessa on hyvä muistaa, ettei vastaavaa julkisten ruokapalveluiden tuotantoa ole Suomen lisäksi muissa EU-maissa kuin Ruotsissa. Euroopassa ei ole lämmintä kouluateriaa tarjolla edes maksullisena kuin osassa kouluja ja päiväkoteja. Tällöin on ymmärrettävää, ettei muissa EU-maissa ole perustettu samassa määrin sidosyksikköomisteisia ruokapalveluita kuin Suomessa.

Katsomme sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen vaarantavan ruokapalveluiden kustannustehokkaan ja laadukkaan järjestämisen etenkin harvaan asutuilla alueilla ja asukasmäärältään pienissä kunnissa.

Helsingissä 16.12.2024

Työryhmän jäsen

Lainsäädäntöneuvos

Jukka Ränkimies

maa- ja metsätalousministeriö

Työryhmän varajäsen

Erityisasiantuntija

Auli Väänänen

maa- ja metsätalousministeriö

Suomen Yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliiton täydentävä lausuma hankintalakityöryhmän mietintöön

Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat tyytyväisiä hankintalakityöryhmän valmistelemien muutosten kokonaisuuteen. Esitetyssä mietinnössä hankintalakia muutetaan monilta osin reilumman ja avoimemman kilpailun kannalta parempaan suuntaan. Suurin osa hallitusohjelmakirjauksista on esityksen mukaan toteutumassa ja olemme vakuuttuneita siitä, että esimerkiksi sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus tulee parantamaan pk-yritysten mahdollisuuksia päästä tarjoamaan julkisiin hankintoihin. Arviomme mukaan myös yhden tarjouksen kilpailutusten uusimisvelvoitteella on potentiaalia vähentää hankintojen räätälöintejä tiettyille toimijoille ja näin parantaa kilpailua ja lisätä tarjousten määrää.

Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän keskusliitto katsovat sidosyksikköjä koskevista vähimmäisomistusosuudesta säättämisen erittäin perustelluksi. Vähimmäisomistusosuudesta säättäminen lisää kilpailua ja julkisten varojen käytön tehokkuutta. Olennaista on, että säännöskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty 10 prosentin vähimmäisomistusvelvoitteen ulottuvan myös sidosyksikön mahdollisiin tytä- tai sisaryhtiöihin. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytä- ja osakkuusyhtiöt, ja säännöksen tarkoitus on estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta. Suomen Yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliiton näkökulmasta jatkovalmistelussa on edelleen tärkeä varmistaa, että vähimmäisomistusosuus säädetään ilman enempiä poikkeuksia ja säännöskohtaiset perustelut sulkevat riittävällä tavalla ulos mahdollisuudet kiertää pääsääntönä olevaa 10 prosentin omistusosuutta erilaisilla järjestelyillä.

Hankinnan suunnitteluun liittyvään kokonaisuuteen, erityisesti markkinakartoitukseen ja -vuoropuheluun liittyen, olisimme toivoneet, että hyvät hallitusohjelmakirjaukset olisivat toteutuneet selkeämmin. Hallitusohjelman mukaan markkinavuoropuhelu pitäisi tehdä lähtökohtaiseksi osaksi hankintaprosessia. Mielestämme tämä lähtökohtaisuus ei tule esitetyllä tavalla toteutumaan. Laadukas hankintaprosessi vaatii onnistuakseen markkinakartoituksen, hankinta harvoin onnistuu ilman markkinoiden tuntemusta. Työryhmän työssä on myös käynyt ilmi, että osa hankintayksiköistä ei vielä tunne markkinoiden kartoittamiseen liittyviä prosesseja.

Esityksen mukaisesti markkinakartoitus olisi pakollinen vasta yli 10 miljoonan euron hankinnoissa ja muilta osin sääntelyn kokonaisuus loisi hankintayksikölle tätä koskevia kannusteita. Tämä ei vielä takaa hallitusohjelman mukaista lähtökohtaisuutta. Jatkovalmistelussa olisi tärkeää harkita markkinakartoituksen säätämistä pakolliseksi myös 10 miljoonan euron rajan alittavissa mutta kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Tätä tukee myös se, että hallitusohjelman mukaisesti yhteishankintayksiköiden tulisi huomioida kilpailutuksissaan kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset. Myös nimenomaisesti markkinavuoropuhelua, eli markkinatoimijoiden kanssa käytävää ja esimerkiksi markkinatoimijan toimituskykyä, riskinkantohalukkuutta tai erilaisia palvelun toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa vuoropuhelua, koskevan sääntelyn tuomista vahvemmaksi osaksi hankintalakia tulisi jatkovalmistelussa harkita.

Näkemyksemme mukaan markkinakartoituksella tarkoitetaan potentiaalisten tarjoajien selvittämistä hankinnan suunnittelun yhteydessä. Markkinavuoropuhelu on potentiaalisten tarjoajien osallistamista, kuitenkin niin, että se ei johda kilpailun vääristymiseen. Hankintalaki tunnistaa tällä hetkellä ainoastaan markkinakartoituksen ja nyt esitetyssä muutoksessa tähän ei tehdä merkittäviä muutoksia.

Täydentävänä lausumana esitämme, että lain 65 § muutetaan muotoon ”Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu”. Tämän lisäksi esitämme, että markkinakartoituksesta tulisi pakollinen osa hankintaa kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, samalla tavalla kuin on säädetty jätekuljetuspalveluiden markkinakartoituksesta. Markkinavuoropuhelu sen sijaan säilyisi suositeltavana. Esitämme myös muutosta tarjouskilpailujen keskeyttämiseen liittyen niin, että keskeyttämisveloitteesta voisi välttyä, mikäli hankintaa suunnitellessa on tehty markkinavuoropuhelu, nyt esitetyn markkinakartoituksen sijaan.

Hannes Torppa
Elinkeinopolitiikan asiantuntija
Suomen Yrittäjät

Johanna Linna
Asiantuntija
Elinkeinoelämän keskusliitto

Valtiovarainministeriön eriävä mielipide

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että hankintalain muutoksella toimeenpannaan hallitusohjelman kirjaus sidosyksikkösääntelyn vähimmäisomistusvaatimuksesta. Kirjauksella pyritään lisäämään tehokkuutta ja kilpailua julkisissa hankinnoissa varmistaen samalla niiden toimivuus pitkällä aikavälillä. Työryhmän mietinnön mukainen ehdotus ei täytä hallitusohjelman kirjauksen keskeisiä kohtia. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan:

”Rajoitetaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla. Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin”

Työryhmän ehdotuksessa ei ole otettu huomioon hallitusohjelman kirjauksen edellyttämää yleistä etua. Ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksikköjen toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu. Yleisen edun näkökulmasta sidosyksikköjen käyttöä koskevaan pykälään täytyisi säätää poikkeuksia, joilla varmistetaan pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden mahdollisuudet järjestää niiden vastuulla olevat palvelut sekä esimerkiksi varautumisen, huoltovarmuuden, tietoturvan ja kyberturvallisuuden toteutuminen kaikissa tilanteissa. Sidosyksiköt vastaavat laajasti omistajiensa verkkopalveluista, tieto- ja kyberturvallisuudesta sekä tietovarantojen ja tietojärjestelmien hankinnasta ja ylläpidosta. Näiden toimintojen jatkuvuuden turvaaminen on varmistettava sidosyksikkösääntelyssä. Valtiovarainministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että erityistehtäviä varten perustettujen DigiFinland Oy:n, Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n sekä Maakuntien Tilakeskus Oy:n nykyistä toimintaa ei jouduta lopettamaan.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomioita myös siihen, että työryhmän ehdotuksen mukainen sidosyksikkösääntelyn muutos nostaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaikutusarvion mukaan julkisen sektorin kustannuksia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. KKV ehdottaa sidosyksikön liikevaihtoon perustuvaa poikkeusta, joka rajaisi sidosyksiköiden käyttöä, mutta ei nostaisi kustannuksia. Liikevaihtoon perustuvalla poikkeuksella voitaisiin todennäköisesti paremmin puuttua ongelmallisiin

sidosyksikkötapauksiin ilman, että tarpeettomasti vaikeutetaan sidosyksikkötoimintaa siellä missä siitä on eniten hyötyä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan säännökseen tulisi kirjata Kilpailu- ja kuluttajaviraston, tai muun työ- ja elinkeinoministeriön teettämän, vaikutusarvioin mukaiset poikkeukset, jotta julkisen talouden kestävyys ei vaarantuisi.

Työryhmän mietinnössä esitetyt vaikutusarviot eivät ole riittäviä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten, kunta- ja hyvinvointialuevaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. Ehdotuksesta puuttuu riittävä tietopohja muutoksen hyötyjen ja haittojen arviointiin. Työryhmän työskentelyn aikana sekä työryhmän jäsenet että eri sidosryhmät ovat tuoneet keskusteluun vaihtoehtoisia tapoja ja mahdollisia poikkeuksia, joilla varmistettaisiin, että muutoksen tuomat säästöt ovat suuremmat kuin siitä syntyvät kustannukset ja että säännösmuutos ei vaarantaisi julkisen sektorin toimintaa. Näitä vaihtoehtoisia tapoja ja mahdollisia poikkeuksia tulisi arvioida tarkemmin ja objektiivisen arvion pohjalta valita tehokkain ja kestävin vaihtoehto.

Helsingissä 16.12.2024

Tarja Sinivuori-Boldt
 Finanssineuvos
 Valtiovarainministeriö

Ympäristöministeriön eriävä mielipide

Ympäristöministeriö katsoo, että mietintö on liian tiukan valmisteluakataulun vuoksi vielä monelta osin puutteellinen eikä ole lainvalmisteluohjeiden tarkoittamalla tavalla valmis lausuntokierrokselle jätetoimialan osalta.

Mietinnössä ei ole riittävästi huomioitu jätetoimialan erityispiirteitä verrattuna muihin sääntelyn kohteena oleviin toimialoihin. Kunnan jäteyhtiöt on perustettu hoitamaan kuntien niille siirtämiä jätehuollon lakisääteisiä tehtäviä, joissa ei ole kyse hallitusohjelman mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännellystä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Jätehuollon kustannukset katetaan jätelain mukaisesti kunnan jätemaksuilla, ei verovaroin.

Ehdotettu siirtymäaika (2,5 vuotta) jätetoimialalle on muutoksen merkittävyyteen nähden aivan liian lyhyt. Ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusta koskeva vaatimus aiheuttaisi jätetoimialalla merkittäviä muutoksia lähes kaikkiin kunnan jäteyhtiöihin (24 jäteyhtiöön 26:sta). Siirtymäajassa ei ole huomioitu nykyisten jäteyhtiöiden ja niiden hallinnoiman infra-omaisuuden omistusten purkamiseen, kuntien yhteistyön uudelleen organisoimiseen eikä uusien jätehuoltoviranomaisten perustamiseen ja päätöksentekoon tarvittavaa aikaa.

Ehdotuksen suhde jätelaissa säädettyyn tehtävien siirtoon kuntayhtiölle on epäselvä

Ehdotukseen ei sisälly lainkaan arviointia siitä, mikä on ehdotuksen suhde jätelain 43 §:ssä säädettyyn jätehuollon operatiivisten tehtävien (jätteen vastaanotto, kuljetus ja käsittely, jätemaksujen laskutus, jäteneuvonta sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät) siirtoon kuntayhtiölle. Oikeustila jätetoimialalla muodostuisi ehdotuksen johdosta hyvin epävarmaksi. Kunnan yhtiölle siirtämät jätehuoltotehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 58/2010 vp). On tulkinnanvaraista, millä tavoin kuntien jäteyhtiöille siirretty julkinen hallintotehtävä tulisi hoidetuksi kuntien jäteyhtiöiden mahdollisesti menettäessä sidosyksikköasemansa esimerkiksi vähimmäisomistusvaatimuksen jäädessä toteutumatta hankintalain muutoksen edellyttämässä aikataulussa. Jätetoimialalla kuntien sidosyksiköiden muuttuminen täysin markkinoilla toimiviksi yhtiöiksi pelkästään hankintalakia muuttamalla saataisi johtaa ennakkoimattomaan lopputulokseen ja hyvin epävarmaan oikeustilaan, jossa kuntien jäteyhtiöt joko eivät jatkaisi lainkaan tai jatkaisivat osaa tai kaikkien julkiseen hallintotehtävään kuuluvien tehtävien hoitamista.

Jätelakia on vakiintuneesti tulkittu niin, että kunnan jäteyhtiöltä on edellytetty sidosyksikkösuhdetta omistajiinsa. Sidosyksikkösuhde on osaltaan varmistanut myös kilpailuneutraliteetin toteutumista, sillä se rajoittaa kunnan jäteyhtiön markkinaehtoista myyntiä (jätelain 145 a §). Toisaalta kunnan jäteyhtiöltä edellytetään markkinapuutetilanteissa toissijaisen vastuun (TSV) palvelua elinkeinoelämän jätteille (jätelain 33 §). Ehdotus saattaisi lisätä tarvetta nykyisten jäteyhtiöiden aiempaa laajempaan jätehuoltopalveluiden markkinaehtoiseen ja/tai TSV-palvelun myyntiin, kun jäteyhtiöiden ulkopuolelle jäävät yksittäiset kunnat hankkisivat lakisääteistä jätehuoltoa varten tarvittavat palvelut kilpailuttamalla. Yksityistä seka- ja biojätteen käsittelykapasiteettia ei ole kattavasti tarjolla kaikkialla Suomessa. Näissä tilanteissa kunnan jäteyhtiö voisi myydä yksittäiselle kunnalle sen tarvitsemat palvelut markkinaehtoisesti tai TSV-palveluna, mutta vain jätelaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Kilpailuneutraliteetin turvaaminen jätetoimialalla on tärkeää. Jätetoimialaa koskeissa KKV:n selvityksissä¹ on todettu, että markkinapuutteen toteaminen jätehuoltopalveluissa kaipaa selkeyttämistä eikä ulosmyyntirajan sääntely välttämättä turvaa kilpailuneutraliteettia jätetoimialalla. Keinoja kilpailuneutraliteetin parantamiseen selvitetään osana ympäristöministeriön käynnistämää jätelaki II-hanketta, jonka taustalla ovat hallitusohjelman kilpailuneutraliteetin turvaamiseen liittyvät kirjaukset: kuntien toissijaista vastuuta (TSV) jätelaissa tarkennetaan niin, että kunta voi myydä jätehuoltopalveluja elinkeinoelämälle vain todellisessa markkinapuutteessa sekä yhtenäistetään sidosyksiköiden ulosmyyntirajat enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon. Lisäksi jätelaki II-hankkeessa on tarkoitus täsmentää jätehuollon operatiivisten palvelutehtävien siirtämistä koskevaa jätelain 43 §:ää ja selkeyttää kunnan jäteyhtiön sidosyksikköasemaa.

Sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevalla hankintalain muutosehdotuksella on merkittäviä yhteisvaikutuksia jätelaki II-hankkeen kanssa. Mietintöön kirjatuissa vaihtoehtoisissa toteutustavoissa ei ole tuotu esiin, että toimia kilpailun lisäämiseksi sekä kilpailuneutraliteetin parantamiseksi jätetoimialalla voitaisiin perustellusti tarkastella yhtenä kokonaisuutena osana jätelaki II-hanketta. Sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen säätäminen nyt vireillä olevan hankintalain muutoksen yhteydessä olisi ennen aikaista ja rajoittaisi parhaimman kilpailua edistävän ja kilpailuneutraliteettia turvaavan ratkaisun löytämistä jätetoimialalle.

Jätetoimialaa koskeva vaikutusarvio on puutteellinen

Mietinnön jätetoimialaa koskeva vaikutusarvio on ehdotetun muutoksen merkittävyyteen nähden suppea ja siitä puuttuu keskeisiä osa-alueita. Ehdotukseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia erityisesti jäteyhtiöiden hallinnassa olevan infra-omaisuuden, kuten jätevoimaloiden, biojätteen käsittelylaitosten, jätekeskusten, lajitteluasemien ja kaatopaikkojen osalta. Ehdotuksen vaikutuksia kunnan jäteyhtiön omistaman ja hallinnoiman infraomaisuuden omistus- ja sopimusjärjestelyihin ei ole arvioitu lainkaan. Kuntien jäteyhtiöillä on sekä täysin tai osittain niiden omistuksessa olevaa että pitkäaikaisiin hankintasopimuksiin perustuvaa infraa, jonka arvo on vähintään kymmeniä miljoonia euroja. Esimerkiksi jätevoimalat ovat usein kuntien jäte- ja energiayhtiöiden yhteisesti omistamia. Ehdotuksen seurauksena myös kuntayhtiöiden hallinnoima infraomaisuuden omistus sekä sitä koskevat sopimukset jouduttaisiin uudelleen organisoimaan. Ehdotus saattaa vaikuttaa myös muihin kuin yhdyskuntajätehuollon sidosyksiköihin (esimerkiksi kuntien maankaatopaikat).

Mietinnössä on vain puutteellisesti arvioitu vaikutuksia yhdyskuntajätehuollon markkinoihin ja kilpailuun. Yhteenlaskettu kuntien jätelaitosten vuotuinen liikevaihto on noin 500 miljoonaa euroa, josta noin kaksi kolmasosaa eli noin 300 miljoonaa euroa muodostuu kuntien jätelaitosten yksityisiltä jätehuoltoalan yrityksiltä kilpailuttamalla hankkimista jätteenkuljetus- ja -käsittelypalveluista sekä muista jätehuollon palveluista. Yhdyskuntajätehuollon markkinat koostuvat useasta osamarkkinasta (kuten jätteenkuljettaminen, jätteenkäsittely), joiden toimijarakenne, kilpailutilanne ja muut erityispiirteet eroavat toisistaan. Vaikutuksia jätehuolto-markkinoihin ja kilpailun lisäämiseen olisi arvioitava kunkin osamarkkinan osalta erikseen ja maantieteelliset olosuhteet huomioiden. Lisäksi tarkastelussa olisi huomioitava jätelaissa säädetty, tietyiltä osin EU:n jätepuitedirektiiviin perustuvat kunnan, tuotteiden tuottajien ja jätteen haltijan velvollisuudet, jotka asettavat reunaehdot jätetoimialan markkinoihin. Esimerkiksi bio- ja pakkausjätteiden kiinteistökeräys on kunnalle säädetty tehtävä ja pakkausjätteiden kierrätys tuottajille säädetty tehtävä. Mietinnössä on tuotu esiin, että kilpailutuksesta saatujen hyötyjen määrä riippuu siitä, kuinka paljon sidosyksiköiden omaa tuotantoa vapautuu markkinoilta kilpailutettavaksi. Vaikutusarviossa ei kuitenkaan ole arvioitu jätetoimialan sidosyksiköiden oman tuotannon vapautumista. Jätetoimialalla ehdotettu muutos lisäisi uusia hankintayksiköitä, mutta kuljetettavan ja käsiteltävän jätteen kokonaismäärä pysyisi samana. Muutos ei välttämättä lisäisi uusia yksityisiä käsittelylaitosinvestointeja, sillä kilpailutettavat seka- ja biojätteen määrät saattavat olla pieniä ja sijaita hajallaan, eikä tämä loisi riittävän varmaa toimintaympäristöä ja volyyymiä uusiin investointeihin. Muutosehdotus ei vaikuttaisi pakkausjätteiden kierrätysinvestointeihin, joka on tuottajien vastuulle säädetty tehtävä.

Mietintöön sisältyy yritysvaikutusten arviointia, mutta vaikutuksia kuntien jäteyhtiöiden nykyisiin jätteenkuljetus- ja jätteenkäsittelypalvelusopimusten sopimus-kumppaneihin ei ole tarkasteltu. Näiden palveluiden toimittajina olevat yksityiset jätehuoltoalan yritykset joutuisivat varautumaan sopimusmuutoksiin, kun sopimusten nykyinen volyymi pienentyisi kunnan jäteyhtiön vastuulle kuuluvan lakisääteisen jätemäärän pienentyessä. Kuljetussopimusten sopimuskaudet ovat yleensä maksimissaan 5–7 vuoden mittaisia ja jätteenkäsittelypalvelua koskevien sopimusten huomattavasti pidempiä, jopa useita kymmeniä vuosia. Vaikutukset erityisesti jätteenkäsittelypalvelua koskeviin pitkäaikaisiin sopimuksiin voisivat olla merkittäviä.

Mietinnössä on arvioitu puutteellisesti vaikutuksia kunnan jätehuoltoviranomais-tehtävien hoitoon. Ehdotus johtaisi kunnan jätehuoltoviranomaisten toiminnan uudelleenorganisointiin, koska jätelain 23 §:n mukaan jätehuoltoviranomaisen toimialueen oltava sama kuin jäteyhtiön. Uuden viranomaisen perustaminen ja toiminta aiheuttaisivat hallinnollisia kustannuksia sekä perustamisvaiheessa että pysyvästi: jätehuoltoviranomainen käsittelee yksittäisten kiinteistöjen jätehuoltoa koskevat hakemus- ym. asiat, antaa alueelle jätehuoltomääräykset ja jätetaksan sekä päättää tarvittaessa jätteenkuljetusjärjestelmästä. Laajojen päätösten valmistelu ja päätösprosessi kestävät vähintään 1–2 vuotta. Muutokset jätehuoltoviranomaisten organisoitumisessa ja uusien jätehuoltoviranomaisten toiminnan käynnistäminen vaikeuttaisivat keskeisten viranomaistehtävien hoitamista useiksi vuosiksi. Kuntien hallinnollinen taakka kasvaisi merkittävästi ja pysyvästi.

Yleisen edun arviointi jätetoimialan kannalta

Mietinnössä ei ole arvioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua jätetoimialan kannalta. Jätehuolto on osa yhdyskunnan kriittistä infrastruktuuria ja välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Toimiva jätehuolto on perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutuksen edellytys. Suomi on joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn EU:n asettamien sitovien yhdyskuntajätteen kierrätysastetta koskevien tavoitteiden jäätyä saavuttamatta. Ehdotettu muutos hidastaisi entisestään kierrätystavoitteen saavuttamista, kun kunnat eivät voisi keskittyä niille säädettyjen velvoitteiden, kuten erilliskeräyksen järjestämisvelvoitteen täytäntöönpanoon. Kuntayhteistyön ulkopuolelle jäävät yksittäiset kunnat eivät välttämättä saisi lakisääteisiä jätehuoltopalveluita järjestettyä jätelain edellyttämällä tavalla, mikä lisäisi myös riskiä epäasianmukaiselle jätehuollolle. Ehdotus voi johtaa tilanteisiin, joissa jätehuoltopalveluiden saatavuutta tai tasoa ei voida turvata kaikkialla Suomessa. Edellä olevin perustein jätetoimialan rajaaminen 10 %:n vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä.

Jätetoimialan kilpailuneutraliteettia ja kilpailun lisäämistä tulisi arvioida yhtenä kokonaisuutena jätelaki II -hankkeen yhteydessä.

Helsingissä 10.12.2024

Johanna Routio
hallitussihteeri

Salla Koivusalo
Erityisasiantuntija

Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävä mielipide

Taustaksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on ollut edustettuna hankintalakityöryhmässä. KKV:tä työryhmässä on edustanut tutkimusohjaaja Jan Jääskeläinen (varajäsen johtaja Arttu Juuti). Työryhmän tehtävänä on ollut valmistella hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten mukaisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiittää mahdollisuudesta osallistua työryhmän työkentelyyn ja hallituksen esityksen valmisteluun. Yleisesti KKV pitää hallituksen esityksen tavoitteita kannatettavina. Kustannustehokkuuden, kilpailullisuuden ja suunnitelmallisuuden lisääminen julkisissa hankinnoissa on KKV:n näkemyksen mukaan välttämätöntä. Esityksessä tunnistetaan ansiokkaasti Suomen julkisia hankintoja vaivaava krooninen kilpailun puute ja esitettävät lainsäädäntömuutokset liittyen mm. hankintojen suunnitteluun, markkinakartoitukseen ja kilpailutusten uusimiseen yhden tarjouksen tilanteissa ovat oikeanlaisia esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

KKV myös tunnistaa, että hankintalain uudistaminen on haastava kokonaisuus. Yksittäisillä esityksen toimilla voi olla tavoiteltavien kustannussäästöjen näkökulmasta kielteisiä vaikutuksia. Erityisesti liian lyhyt siirtymäaika aiheuttaisi kustannuksia julkiselle sektorille. Koska KKV katsoo, että näitä kielteisiä, kustannuksia mahdollisesti kasvattavia, vaikutuksia voitaisiin lieventää esitystä muuttamalla, KKV jättää näihin seikkoihin liittyvän eriävän mielipiteen.

KKV:n eriävä näkemys 10 % omistusosuuskirjauksesta

Esityksen yksi keskeinen toimi markkinoiden avaamiseksi on säätää, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstään tulisi olla vähintään 10 %. Tällä pyritään vaikuttamaan tilanteeseen, jossa hankintayksiköt tekevät huomattavia määriä hankintoja omistamiltaan sidosyksiköiltä sen sijaan, että niitä kilpailutettaisiin markkinalta. Omistusosuusrajan voi nähdä vähentävän esimerkiksi niitä epätarkoituksenmukaisia käytäntöjä, joissa hankintayksikkö hankkii sidosyksiköstä hyvin pienen omistusosuuden hankintalain kiertämistarkoituksessa.

Vaikka KKV katsoo, että sidosyksikköjen toimintaa on tarpeen rajata ja valvoa nykytilannetta tarkemmin, sisältyy nyt esitetyn mukaiseen omistajuusrajoitukseen myös merkittäviä kustannuksia kasvattavia riskejä, joita ei voida pitää esityksen tavoitteiden näkökulmasta johdonmukaisina.

Esityksessä omistajuusrajaus on kohdistettu koskemaan kaikkia hankinta- ja sidosyksiköitä, riippumatta sidosyksikön toimialasta tai koosta. Kuten KKV on vaikutusarviossaan tuonut esiin, tällainen kategorinen omistajuusrajoite ilman poikkeuksia voi nykytilaan nähden kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia sellaisissa tilanteissa, joissa sidosyksikköjen käytöstä on selkeimmin hyötyä.²³ Yleinen omistususuusvaatimus ei KKV:n arvion mukaan riittävässä määrin huomioi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen välisiä eroja.

Kustannuksia kasvattavat vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pieniin kuntiin, joilla ei välttämättä ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia sidosyksiköiden tarjoamia palveluita markkinoilta, joko tarjonnan tai hankintaosaamisen puutteen vuoksi. KKV pitää epätarkoituksenmukaisena, jos pienet kunnat joutuvat jatkossa tuottamaan palveluita omana tuotantona tai mittakaavaltaan pienempänä yhteistyönä.

Myös hyvinvointialueet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä järjestäneet useat tukitoimintonsa sidosyksiköiden kautta, usein varsin pienin omistususuusin. KKV pitää epätarkoituksenmukaisena, että hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä vaikeutetaan tilanteessa, joissa hyvinvointialueiden talous on jo valmiiksi tiukoilla.

Toisaalta ne suuret kaupungit, jotka jo nykyisinkin omistavat varsin suuren osuuden sidosyksiköistä ja joiden kysynnän volyymi on suuri, eivät välttämättä joudu juuri muuttamaan nykykäytäntöjään. KKV:n selvityksen perusteella on mahdollista, että joissain sidosyksiköissä pääomistajat jäävät sidosyksikköjen omistajiksi sidosyksikön toiminnan jatkuessa ennallaan ilman pienempiä omistajia.

Nyky muodossaan rajausta kohdistuisi siis hyvin eri tavoin erilaisiin hankintayksiköihin ja sidosyksiköihin. KKV pitäisi tarkoituksenmukaisempaan sellaista kirjausta, joka painostaisi markkinoiden hyödyntämiseen silloin kun se on mahdollista, mutta sallisi pienimuotoisen, mutta 10 omistajaa laajemman omistuspohjan sallivan, yhteistyön etenkin pienille kunnille.

KKV on selvityksessään esittänyt, että omistususuusrajaukseen tulisi asettaa poikkeuksia, jotka tietyissä tilanteissa edelleen sallisivat omistusrajausta pienemmätkin omistususuudet. Näin mahdollistettaisiin skaalahyötyjä tuottava alueiden välinen yhteistyö sellaisissa palveluissa, jotka julkinen sektori joka tapauksessa tuottaisi itse.

23 Tutkimus 10 prosentin omistususuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 9/2024, <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkömarkkina-versio-9-2024.pdf> (avattu viimeksi 4.12.2024).

Yksi mahdollinen tapa asettaa poikkeussääntö olisi perustaa se sidosyksikön liikevaihtoon. Liikevaihtoon perustuvan rajan selkein etu olisi, että se sallisi edelleen laajemman omistajapohjan samalla kuitenkin rajoittaen sidosyksikön liiketaloudellista kokoa niin, että omistajille ja sidosyksiköille muodostuisi kannustin hyödyntää markkinoita aina kun mahdollista. Keskeinen kysymys liikevaihtorajaan liittyen on se, mille tasolle raja tulisi asettaa. Mielekäs liikevaihtoraja olisi sellainen, että se rajoittaisi liikevaihdoltaan suurimpien ongelmalliseksi havaittujen sidosyksikköjen toimintaa ja kannustaisi myös pienempiä sidosyksiköitä keskittämään oma tuotanto vain niihin palveluihin, joissa markkinoilla ei ole palveluntarjoajia. Raja ei toisaalta saisi olla liian alhainen, jotta toimintaa voitaisiin edelleen harjoittaa mittakaavaltaan kustannustehokkaalla tasolla.

Esityksessä omistusosuusrajoitukselle asettavan poikkeussäännön tarkastelu on kuitenkin sivuutettu. KKV katsoo, että liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen kriteeriin perustuvaa poikkeusmahdollisuutta tulisi edelleen selvittää, sillä kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia asutuskeskusten ulkopuolella.

KKV:n eriävä näkemys omistusosuusrajoituksen siirtymäajasta

Esityksessä KKV kiinnittää huomioita myös omistusosuusrajoituksen siirtymäaikaan. Nykyisessä muodossaan omistusosuusrajoitukselle on asetettu lain voimaantulon jälkeen siirtymäajaksi yksi ja puoli vuotta pois lukien jätesektori, jolla siirtymäaika on kaksi ja puoli vuotta.

KKV:n näkemyksen mukaan omistusosuusrajaa koskevassa sääntelyssä tulisi olla riittävän pitkä siirtymäaika, jotta vältetään esityksen kaikkein kielteisimmät vaikutukset. Riittävä siirtymäaika on erityisen tärkeä tilanteessa, jossa 10 % omistusosuusvaatimukseen ei aseteta mitään poikkeuksia. Vaikka oikeasuhtaisen siirtymäajan asettaminen on haastavaa, olisi siirtymäaikaa asetettaessa huomioitava kuitenkin ainakin seuraavat seikat:

Markkinoiden olemassaolo. Sidosyksiköiden tuottamat palvelut ovat usein sellaisia, joita ei täysin vastaavina tällä hetkellä tuoteta markkinaehtoisesti. Markkinoiden syntyminen vaatii aikaa, koska markkinatoimijoille ei todennäköisesti ole vielä selvää missä määrin palveluille syntyy lopulta kysyntää.

Hankintayksiköiden resurssit. Erityisesti pienet omistajaorganisaatiot joutuvat investoimaan hankintaresursseihin, koska useat hankinnat on nykymallissa keskitetty sidosyksiköihin. Resurssien palkkaaminen vie aikaa, ja se voi olla erityisesti pienille syrjäisille kunnille vaikeaa.

Riski kilpailutuksien kasautumisesta. Lyhyt siirtymäaika johtaa todennäköisesti siihen, omistajaorganisaatiot pyrkivät siirtymäajan lopulla samanaikaisesti kilpailuttamaan palvelutarpeensa. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa omistajaorganisaatiot kilpailevat keskenään markkinoista sen sijaan, että yritykset kilpailisivat sopimuksista. Tällainen tilanne todennäköisesti kasvattaisi hankintakustannuksia merkittävästi.

Sidosyksiköiden toiminnan lopettaminen ja sopimusten purku. Erityisesti ICT-alan sidosyksiköissä voi olla pitkäkestoisia sopimuksia järjestelmätoimittajien kanssa. Näiden sopimusten purkaminen ja uudelleenkilpailuttaminen ennen aikaisesti voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, erityisesti jos sopimuskausi on vasta aluillaan. Myös merkittäviä investointeja sisältävien sidosyksiköiden toiminnan lopettaminen nopealla aikataululla nostaa todennäköisesti kustannuksia.

Lyhyen siirtymäajan seurauksena olisi todennäköisesti tilanne, jossa omistajaorganisaatiot päätyvät pakon edessä toteuttamaan palvelut sellaisin keinoin mitkä ovat realistisia lyhyellä aikavälillä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa palvelun tuottamista itse tai pienemmissä sidosyksiköissä kilpailuttamisen sijaan. Tämä johtuu siitä, että lyhyen siirtymäajan puitteissa ei välttämättä ehditä kilpailuttamaan palveluita, jotka ovat välttämättömiä lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Omaan tai pienimuotoisempaan tuotantoon siirtyminen ei ole toivottavaa, koska se vähentää tehokkuutta mittakaavaetujen vähentyessä.

Lyhyen siirtymäajan ongelmista on näyttöä sote-uudistuksen yhteydessä tapahtuneesta siirtymästä, jossa hyvinvointialueet joutuivat verrattain lyhyessäkin ajassa tekemään merkittäviä rakenteellisia uudistuksia tukipalvelujen tuottamiseksi. Kyseisessä tilanteessa hyvinvointialueet valitsivat usein palvelujen tuotantotavaksi sidosyksikön kautta hankitut palvelut.

Omistusosuusrajan arvioidut hyödyt perustuvat siihen, että hankintayksiköiden aiemmin sidosyksiköiltään hankkimat palvelut korvautuisivat kustannustehokkaammalla markkinaehtoisella tuotannolla. Tämä toteutuu vain, jos sekä hankintayksiköille että markkinoille annetaan riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

KKV pitääkin nykyistä siirtymäaikaehdotusta liian lyhyenä saavuttamaan esitykselle asetetut tavoitteet. Liian lyhyt siirtymäaika nostaisi merkittävästi siirtymästä aiheutuvia kertaluontoisia kustannuksia. KKV:n näkemyksen mukaan siirtymän tulisi sallia nykyisten sopimusten päättymisen sopimusajan loppuun tai siirtymäajan tulisi olla vähintään kaksi ja puoli vuotta lain voimaantulosta.

Jan Jääskeläinen
tutkimusohjaaja

Suomen Kuntaliitto Ry:n eriävä mielipide

Hankintalain muutoksia käsitelleen työryhmän mietinnössä on esitetty sidosyksikön määritelmän muuttamista siten, että kunta tai muu hankintayksikkö voisi hankkia palveluja omistamaltaan osakeyhtiöltä tai muulta yhteisöltä vain, jos se omistaa siitä vähintään 10 prosenttia. Perustelujen mukaan hankintayksikön tulisi hallita vähintään kymmentä prosenttia äänivallan tuottamista osakkeista tai muista osuuksista. Mikäli näin ei oliesi, hankintayksikkö ei voisi käyttää omistamansa sidosyksikön palveluja 18 kuukauden siirtymäajan jälkeen. Jätealan yhtiöiden siirtymäaika olisi kaksi vuotta. Vähimmäisomistusvaatimus perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan.

Kuntaliitto katsoo julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 §:ään esitetyn yhtiöiden ja muiden yhteisöjen vähimmäisomistusprosentin olevan perusteeton ja kohtelevan eri kokoisia kuntia ja muita hankintayksiköitä perusteetta eriarvoisesti. Ehdotus vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Mikäli kunnan mahdollisuutta käyttää hyväkseen omistamiaan osakeyhtiöitä rajataan mietinnössä kuvatulla tavalla, tulisi sille esittää erittäin painavat perusteet.

Esitetylle rajaukselle ei ole esitetty perusteita. Asiaa valmisteltaessa ei ole myöskään selkeästi esitetty, mitä säännöksellä tavoitellaan. Markkinoiden toimivuutta valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on selvityksessään todennut, että kategorinen omistusrajaus ei ole perusteltu markkinoiden toimivuuden kannalta. KKV:n 13.6.2024 julkaiseman selvityksen perusteella esitetty rajausta todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Ehdotuksen tueksi ei ole esitetty mitään muutakaan tutkimusnäyttöä.

Valmistelun aikana ei ole selvitetty ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kuntiin tai muihinkaan toimijoihin. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntöä uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämisohjelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Edelleen kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan. Ehdotus on selvässä ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Vaikutusarviointi tulee tehdä kuntien osalta vähintäänkin kuntaryhmittäin ja toimialoittain ottaen huomioon, että palveluiden järjestämisen edellytykset eroavat toisistaan alueittain, väestöpohjan mukaan sekä toimialoittain.

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei pääsääntöisesti tarkoita kymmentä omistajaa. Kuntayhtiöiden omistusosuudet ovat perinteisesti määräytyneet kuntien asukasluvun tai palveluiden käytön määrän perusteella. Ei ole lainkaan selvää, että kunnat jakaisivat omistuksiaan tasan vähimmäisomistusprosentin edellyttämällä tavalla. Lisäksi esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä.

Vähimmäisomistusvaatimus mahdollistaisi korkeintaan kymmenen omistajan sidosyksiköiden perustamisen. Esityksessä sama kymmenen prosentin vaatimus koskee yhtä lailla valtiota, hyvinvointialueita, suurimpia kaupunkeja ja pienimpiä kuntia. Esimerkiksi kymmenen hyvinvointialueen yhteinen sidosyksikkö käsittäisi noin puoli Suomea. Vastaavasti kymmenen keskikokoistakaan kuntaa ei muodosta läheläkään vastaavaa alueellista tai taloudellista kokonaisuutta. Vaikutusarvioinnissa ei tätä asetelmaa huomioida.

Vähimmäisomistusprosentista säätämällä rikotaan toimivat palveluiden yhdessä järjestämisen mahdollistamatta realistisia vaihtoehtoja tilalle. Esimerkiksi jätealan nykyisen alueellisen yhteistyön taustalla on eurooppalainen ja kansallinen jätealan sääntely, jonka vaatimusten korkean tason saavuttaminen ja vaaditut infrastruktuuri-investoinnit ovat edellyttäneet kunnilta laajamittaista alueellista yhteistyötä. Kuntaliitto pitää työryhmämietintöä merkittävän puutteellisenä, koska mietinnössä ei ole huomioitu poikkeuksia vähimmäisomistusosuuden soveltumiseen. 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.

Säätämällä omistusvaatimuksesta ilman yleisen edun vaatimusten huomioimista, ottamatta huomioon yleisen edun vaatimusta, ulotetaan sääntely epätarkoituksenmukaisesti myös sellaisille toimialoille, joilla ei esiinny eikä tule syntymään markkinaehtoista vaihtoehtoa. Esimerkiksi vesihuoltotoimialalla toimii sidosyksikkösuhteessa jätevedenpuhdistamoyhtiöitä, jotka infrainvestointeina ovat kunnille erittäin merkittäviä. On kestävämpiä, mikäli kunta ei voi käyttää investoimaansa osuutta jätevedenpuhdistamosta, jonne sen viemäriverkosto on johdettu.

Kuntaliitto katsoo lisäksi, että koko kuntakenttään ja koko Suomen julkiseen talouteen vaikuttavan muutoksen tekemiseen varattu 1,5 vuoden siirtymäaika on täysin alimitoitettu. Myös jätealalle esitetty kahden ja puolen vuoden siirtymäaika

on riittämätön alan lakisääteisistä erityisvelvoitteista ja erityispiirteistä johtuen. Pelkästään jo siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli sääntely toteutuisi ehdotetussa muodossa, siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealalle viisi vuotta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäytöksiin. Työryhmän valmistelutyössä ei ole otettu huomioon voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn toimivaa määräysvallan käsitettä. Määräysvallan käsitteen sijaan omistusprosentteihin keskittyminen johtaa suomalaisen julkisen sektorin asettamiseen huonompaan asemaan muuhun Eurooppaan nähden.

Suomen kuntaliitto
Eeva-Riitta Högnäs
Johtava juristi

Hyvil Oy eriävä mielipide

Esityksessä esitettyjen muutosten tavoite on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta nyt ehdotettu vaatimus sidosyksikön vähimmäisomistusosuudesta ei ole oikea keino.

Työryhmä esittää, että hankintalain 15 § 1 momenttia täydennetään sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Lisäedellytys sidosyksikön käyttämiselle olisi, että kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia.

Hyvil ei kannata hankintalain 15 §:n muutosta.

Voimassa oleva hankintalain 15 §:n perusteella sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samoin kuin omiin toimipaikkoihin. Kansallinen sidosyksikkösääntely perustuu hankintadirektiivin 12 artiklaan, jossa säädetään edellytyksistä, joilla hankintayksikkö voi tehdä hankintoja saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä. Hankintadirektiivi ei säätele mitään vaadetta omistajuudella.

Hyvil katsoo, että ei ole perustetta sille, että kansallinen lainsäädäntö olisi huomattavasti tiukempi, kun mitä hankintadirektiivi edellyttää. Määräysvaltaa ei ole kansallisesti valvottu, kun vasta viime vuosina. Jos hankintalain 15 §:ää ei ole kaikin osin osattu soveltaa oikein, ei se ole peruste sille, että lainsäädäntöä tiukennetaan. Hyvinvointialueilla on itsehallinto ja nyt ehdotettu muutos hankintalain 15 §:ään vaikuttaa huomattavasti hyvinvointialueiden oikeuteen itse päättää miten toimintansa ja palvelunsa järjestää.

Nyt esitetty pykälä ei mahdollista mitään poikkeamista omistusosuutta koskevasta vähimmäisvaatimuksesta. Hyvil huomauttaa, että hallitusohjelmaan on kirjattu, että vähimmäisomistusprosenttia koskeva lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.

Vaikutusarvioinnit 10 prosentin omistusvaatimuksen osalta ovat esityksessä puutteelliset. Taloudellisia vaikutusarvioita ei ole juuri lainkaan käsitelty työryhmässä. Esityksessä todetaan yleisluontoisesti muutoksella olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueille. Vaatimus 10 prosentin omistussuudesta aiheuttaa vääjäämättä lisäkustannuksia jo nyt vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevilla hyvinvointialueilla. Kustannuksia hyvinvointialueille aiheutuu mm. hallinnollisesta työstä, omistajuusjärjestelyistä, skaalaetujen pienenemisestä, mahdollisesta yhteishankintojen vähenemisestä ja uudelleen kilpailutuksesta. Jos hyvinvointialue ottaa toiminnan omalle järjestämisvastuulleen, tulee lisäkustannuksia myös esim. henkilöstökustannusten muodossa. Esitetty muotoilu ei myöskään edistä alueellisesti hyvinvointialueiden ja kuntien keskinäisen yhteistyön tarkoituksenmukaisia ja kansantaloudellisesti kustannustehokkaita rakenteita esimerkiksi tukipalveluissa. Epävarmaa on myös toteutuvatko muutoksella tavoitellut kustannussäästöt.

Hyvil huomauttaa, että hallitusohjelman sivulla 46 on kirjaus, jonka mukaan ”Hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa.” Jatkovalmistelussa tämä kirjaus on huomioitava ja vaikutusarvioinnit tehtävä huolellisesti. Muutoksilla on vaikutusta valtion talouteen.

Mikäli vaatimus, että kunkin hankintayksikön omistussuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia etenee jatkovalmisteluun, on ehdotettu siirtymäaika aivan liian lyhyt. Hyvil ei kannata näin lyhyttä siirtymäaika. Kyseessä on merkittävä muutos voimassa olevaan sääntelyyn ja jos halutaan saavuttaa kustannustehokkuutta, on tärkeää, että hyvinvointialueet ehtivät perehtyä ja analysoida eri toteutusvaihtoehtoja. Liian lyhyt siirtymäaika johtaa siihen, että hankintayksiköt kilpailuttavat saman palvelun/tuotteen samaan aikaan. Tarjoajia ei välttämättä riitä kaikille, ei saada kilpailutuksiin tarjouksia, hinnat nousevat ja riskinä on, että kysyntätilanteesta johtuen sopimusten toteuttamisessa on haasteita. Tällä hetkellä myös sidosyksiköillä on huomattavaa kilpailuosaamista, joka jatkossa pitäisi muodostaa tavalla tai toisella joko uudelleen järjesteltäviin sidosyksiköihin tai omaan organisaatioon. Hyvinvointialue tarjoaa palveluita, jotka eivät voi keskeytyä. Liian lyhyt siirtymäaika voi johtaa siihen, että hyvinvointialue joutuu ottamaan toiminnan itselleen koska aikaa kilpailutukselle tai tarkemmalle analyysille ei ole. Hyvinvointialueen on mm. asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta pystyttävä järjestämään palvelunsa häiriöttä. Hyvil ehdottaa, että siirtymäsäännös mahdollisen omistajavaatimuksen osalta on 3 vuotta.

Hyvil katsoo, että esitetty hankintalain muutos esitetyllä 10 prosentin omistus-osuusrajauksella ei tue hallitusohjelman ensisijaista tarkoitusta parantaa julkisen talouden tehokkuutta ja kilpailun lisäämistä. Vaihtoehtona 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevalle lainmuutosehdotukselle sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi ja markkinoiden tarkoituksenmukaisessa hyödyntämisessä on esityksessä esiin nostettu systemaattinen informaatio-ohjaus. Lisäksi usealla hyvinvointialueella tehdään jo nyt hankintojen kohdalla perusteellisia kustannusvaikutusanalyysjä. Informaatio-ohjaus, konkreettiset toimenpiteet ja ohjeistukset kustannusvaikutusanalyysin osalta ovat kannatettavia ja tukevat hallitusohjelman tavoitteita paremmin kuin ehdotetut lainmuutokset.

10.12.2024

Annika Korpela

Juristi, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-841-7

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi