

LUONNOS

11.11.2025

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA, VESI- JA ENERGIAHUOLLON, LIIKENTEEN JA POSTIPALVELUJEN ALALLA TOIMIVIEN YKSIKÖIDEN HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA ANNETUN LAIN, RIKOSREKISTERILAIN 6 B §:N MUUTTAMISESTA SEKÄ VESIHUOLTOLAKI 4F §:N SÄÄTÄMISEKSI

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 tehokkuutta 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 turvallisuusnäkökohtien 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 mahdollisimman pian.

LUONNOS

SISÄLLYS

HALLITUKSEN ESETYKS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA, VESI- JA ENERGIAHUOLLON, LIIKENTEEN JA POSTIPALVELUJEN ALALLA TOIMIVIEN YKSIKÖIDEN HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA ANNETUN LAIN, RIKOSREKISTERILAIN 6 B §:N MUUTTAMISESTA SEKÄ VESIHUOLTOLAKI 4F §:N SÄÄTÄMISEKSI.....	1
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu.....	6
1.1 Tausta.....	6
1.2 Valmistelu.....	7
2 Nykytila ja sen arviointi	9
2.1 Yleistä	9
2.2 Hankinta-Suomi -toimenpideohjelma.....	10
2.3 Kilpailun vähäisyys julkisissa hankinnoissa.....	11
2.3.1 Hankinnan valmistelu	12
2.3.2 Hankintojen kilpailuttamisen suunnittelu ja jakaminen osiin.....	14
2.4 Sidosyksiköitä koskeva sääntely.....	16
2.4.1 Sidosyksiköiden omistus ja käyttö.....	17
2.4.2 Sidosyksiköiden käyttö erityistilanteissa	21
2.4.3 Sidosyksikön käyttö osana vastuukuntamallia	23
2.4.4 Elintarvikehankinnat	25
2.5 Huoltovarmuus ja turvallisuus hankinnoissa	26
2.5.1 Tietoturvallisuus	27
2.5.2 Kansallinen huoltovarmuuslainsäädäntö	30
2.5.3 Elintarvikehuolto osana huoltovarmuutta.....	31
2.5.4 Huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteuttaminen julkisissa hankinnoissa.....	31
2.6 Hankintojen vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta	32
2.6.1 Pakolliset poissulkemisperusteet	32
2.6.2 Alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtaminen	33
2.7 Sosiaali- ja terveystalouden hankintaa koskevat ehdot.....	33
2.7.1 Yleistä	33
2.7.2 Hankintalain säännökset sosiaali- ja terveystalouden hankintaa koskevista.....	34
2.7.3 Arvio hankintalain 12 luvun sosiaali- ja terveystalouden hankintaa koskevasta sääntelystä.	35
2.8 Hankintojen ilmoittaminen	36
2.8.1 Kaksikielisyys hankinnoissa	36
2.8.2 Jälki-ilmoittaminen suoraan hankinnoista ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista	37
2.9 Muutoksenhaku ja oikeussuoja	39
2.9.1 Hankintojen valvonta.....	39
2.9.2 Muutoksenhaku.....	39
3 Tavoitteet.....	41
4 Ehdotukset	42

LUONNOS

4.1 Keskeiset ehdotukset.....	42
4.1.1 Hankintojen valmistelu.....	42
4.1.1.1 Markkinakartoitus.....	42
4.1.1.2 Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa	43
4.1.1.3 Hankintamallin soveltuvuuden arviointi.....	43
4.1.1.4 Hankintojen jakaminen osiin	44
4.1.2 Sidosyksiköiden omistuksen rajaaminen	45
4.1.3 Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankinnat	46
4.1.4 Sosiaali- ja terveystaloushankinnat	48
4.1.5 Hankintojen avoimuus, vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta	49
4.1.6 Hankintojen valvonta.....	49
5 Esityksen pääasialliset vaikutukset.....	50
5.1 Vaikutusarviointiaineisto.....	50
5.2 Hankintojen valmistelu	50
5.2.1 Hankintojen valmistelun vaikutukset kansantalouteen.....	50
5.2.2 Vaikutukset hankintayksiköiden toimintaan.....	52
5.2.3 Vaikutukset hankintayksiköiden talouteen	53
5.2.4 Hankintojen valmistelun vaikutukset yksityisiin yrityksiin.....	54
5.2.5 Vaikutukset muihin viranomaisiin.....	55
5.3 Sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevan ehdotuksen vaikutukset	55
5.3.1 Ehdotetun sidosyksikkösääntelyn vaikutukset kansantalouteen.....	56
5.3.2 Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin	59
5.3.2.1 Toiminnalliset vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin	59
ICT ja tietohallinto.....	61
Yleis- ja talous- ja henkilöstöhallinto	62
Henkilöstövuokraus	63
Vaikutukset jätetoimialla	63
5.3.2.2 Taloudelliset vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin	64
5.3.3 Vaikutukset sidosyksikköyhtiöihin.....	65
5.3.4 Viranomaisvaikutukset	66
5.3.5 Vaikutukset yksityisiin	67
5.3.6 Sidosyksikkösääntelyn vaikutukset kyberturvallisuuteen	67
5.4 Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankintoja koskevien muutosehdotusten pääasialliset vaikutukset	69
Vaikutukset elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin.....	70
5.5 Hankintojen ilmoittamista koskevien muutosten vaikutukset	71
5.6 Sosiaali- ja terveystalouksia koskevien muutosehdotusten vaikutukset	72
5.7 Hankintojen vastuullisuutta ja valvontaa koskevien muutosehdotusten vaikutukset	72
Poissulkemisperusteita koskevat vaikutukset	73
5.8 Ehdotuksen ympäristövaikutukset	73
5.9 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	74
5.10 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.....	74
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	75

LUONNOS

6.1 Kustannustehokkuuden saavuttaminen ja sidosyksiköiden käytön rajoittaminen muilla keinoin	75
6.2 Poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistussuosuukselle.....	76
6.3 Tarjoajien pakollisten poissulkemisperusteiden todentaminen	76
6.4 Muut ohjauskeinot	77
6.4.1 Muut ohjauskeinot elintarviketurvallisuuden ja huoltovarmuuden edistämiseksi..	77
6.5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	78
6.5.1 Hankintojen jakaminen.....	78
6.5.2 Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa	79
6.5.2.1 Suurten hankintojen hankintamallin arviointi ja ohjaus	79
6.5.2.2 Sidosyksiköiden vähimmäisomistussuosuus ja käytön rajoittaminen.....	80
6.5.2.3 Turvallisuus, huoltovarmuus ja varautuminen hankinnoissa.....	80
7 Lausuntopalaute.....	82
7.1 Hankintalainsäädäntö.....	82
7.2 Sidosyksiköille vähimmäisomistussuosuuksia koskeva vaatimus.....	82
7.3 Hankintojen valmistelemista koskevat lisävelvoitteet.....	83
7.3.1 Markkinakartoitus	83
7.3.2 Suorahankintoja ja kansallisia hankintoja koskeva jälki-ilmoitusvelvoite	84
7.3.3 Hankintojen jakaminen osiin	84
7.3.4 Tarjouskilpailun keskeyttäminen ja uusiminen	85
7.4 Huoltovarmuus ja turvallisuus	85
7.5 Hankintojen vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta.....	85
7.6 SOTE-palvelujen sääntelyyn ehdotetut muutokset.....	86
7.7 Toimenpiteet lausuntopalauteen perusteella.....	86
8 Säännöskohtaiset perustelut.....	87
8.1 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista	87
8.2 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista	106
8.3 Rikosrekisterilaki	107
8.4 Vesihuoltolaki	107
9 Voimaantulo	107
10 Suhde muihin esityksiin	108
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	108
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	108
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö.....	108
11.1 Kuntakonserni ja määräysvallan käyttö.....	109
11.2 Hyvinvointialueiden itsehallinto.....	110
11.3 Sidosyksiköiden rooli osana kuntien ja hyvinvointialueiden organisoitumista.....	110
11.4 Sopimusten irtisanominen siirtymäajan päättymisen jälkeen.....	111
LAKIEHDOTUKSET	113
julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	113
vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	123
rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta	125
LIITE	128

LUONNOS

RINNAKKAISTEKSTIT	128
julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	128
vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	147
rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta	153

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 hankintayksikkötasolla 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 velvoitetaan 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 kilpailuja toteuttaessaan.

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 suorahankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan.

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

LUONNOS

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 yhtenäistään sidosyksiköiden ulosmyyntirajat enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon in house-yhtiöiden liikevaihdosta.

Hallitusohjelman mukaan 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. 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.

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 jätehuoltoa ja elintarvikemarkkinoita koskeviin kirjauksiin.

Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratiaa 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 teetäti selvityksen hankinta-asioiden pitkistä käsittelyajoista. Selvityshenkilö Halilan raportissa arvioitiin syitä valitusten pitkiin käsittelyaikoihin sekä esitettiin

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-sidosyksikkömarkkina-versio-9-2024.pdf>.

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

LUONNOS

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 parantamiseksi ja sitä kautta säästöjen aikaansaamiseksi. Näitä keinoja ovat markkinakartoitus (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 vaikuttavuuspotentiaali 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.

PricewaterhouseCoopers Oy laati työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta selvityksen koskien sidosyksikön palveluista luopumisesta aiheutuvista muutoskustannuksista ja markkinapotentiaalista.¹⁰

Työryhmätyö

⁵ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163447/VM_2021_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y

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 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165935>

⁹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165378>

¹⁰ Täydennetty versio 31.5.2025 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6467bd3d-56ae-444e-aded-b3cdeac2bc18/0eeafe3b-66e1-4d1c-b462-7678428d3cb2/KIRJE_20250730080321.PDF

LUONNOS

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20.2.2024 hankintalain uudistuksen valmistelua varten laaja-pohjaisen työryhmän, jonka toimikausi oli 1.3.2024 – 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 posti-palvelujen alalla toimivien yksiköiden 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, puolustusministe-riö, oikeusministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Kuntaliitto ry, Elinkeinoelämän kes-kuслиitto 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 erityiskysy-mysten valmistelua varten. Työryhmä kokoontui 16 kertaa.

Hankintalakityöryhmä valmisteli hallituksen esityksen muotoon laaditun mietinnön, ja se vii-meisteltiin 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 jär-jestettiin hankintayksiköiden ja yritysten kuulemistilaisuus työryhmän kokouksen yhteydessä. Esitystä on jatkovalmisteltu työryhmässä. Esityksestä on järjestetty 15.1.2025-11.3.2025 väli-senä 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 han-kinnoista (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 *hankintadirek-tiivi*), 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 neu-voston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (jäljempänä *käyttöoikeusso-pimusdirektiivi*). Hankintalainsäädännön oikeussuojaa koskevat säännökset perustuvat valvon-tadirektiiviin 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 kokonaisvolyyymi on vuositasolla arvioituna noin 38 miljardia euroa¹¹. Suomessa julkaistiin vuonna 2024 noin 12 200 hankintailmoitusta. Kilpailu- ja

¹¹ <https://vm.fi/-/suomen-julkisten-hankintojen-euomaaraisessa-arviossa-suuri-laskennallinen-pudotus>

LUONNOS

kuluttajaviraston mukaan tarjouskilpailuihin jätetään keskimäärin kolme tarjousta. Julkisiin hankintoihin liittyy erilaisia tehostamis-, vaikuttavuus-, sekä laatutavoitteita. Tämä tuo mahdollisuuksia julkisen talouden kestävyysparantamiseen 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, 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 tiedonsaantioikeuksista. 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 ministeriöiden välillä, sekä kunta- ja hyvinvointialuesektorin ja tarjoajien kanssa.

Julkisten hankintojen tekemistä kehitetään Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmassa. Se on valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n yhteinen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on edistää julkisen talouden kestävyttä 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 organisaatiorajat ylittävässä ja koko maan läpileikkaavassa yhteistyössä. Strategian toimeenpanoa jatketaan uudella ohjelmakaudella hallitusohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.

Hankinta-Suomi-ohjelman ensimmäisessä vaiheessa rakennettiin laaja hankinta-ammattilaisten 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

LUONNOS

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 tekemistä kokeilevasti ja kehitysmuotoisesti. Tämä osaltaan myös edisti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä julkisissa hankinnoissa.

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

Uudella ohjelmakaudella tavoitteena on vakiinnuttaa tulokellinen julkisten hankintojen kehittäminen 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 vuosina 2012–2015 voimassa ollut uudistus, jossa oli velvoite uusien avoimen menettelyn kilpailutus, jos tarjouksia saatiin alle kaksi.¹² Tällaisia tarjouskilpailuja oli noin 40 prosenttia. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli korruption torjunta. Uudistuksella saavutettiin noin 10 prosentin hintojen alennus. Hankintayksiköt reagoivat uudistukseen pidentämällä tarjousaikaa

¹² https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295.

LUONNOS

keskimäärin 4,7 päivällä ja laatimalla laajemmat kuvaukset hankinnan kohteesta.¹³ Sittenmin lainsäädäntö kumottiin.

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. Selvityksessä havaittiin myös, 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 tarkoin, jotta niihin ei jää tulkinnanvaraa. Hankinnoissa tarjouksen jättävien tarjoajien määrä vaihtelee erityyppisissä hankinnoissa lukuista 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 volyymia tai resursseja voi tarjota vain muutama yritys. Potentiaalisten tarjoajien kiinnostusta voi lisäksi vähentää hankinnan pieni koko. Erityislainsäädännöstä voi myös johtua, että toimittajaa on vaihdettava määräjain, mikä osaltaan rajaa osallistujia. On myös mahdollista, että puutteet hankinnan valmistelussa ja tarjontapotentiaalin selvittämisessä vaikuttavat siihen, että kilpailutuksessa saadaan vain yksi tai ei yhtään tarjousta.

Tarjoajien vähäinen määrä voi selittyä myös markkinoiden rakenteella (esimerkiksi lentoliikenne, 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 yksittäisen hankinnan todellisesta ja perustellusta syystä. Hankintamenettelyn keskeyttämisestä on Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, sekä runsaasti kotimaista oikeuskäytäntöä. Yhdeksi sallituksi keskeyttämisen syyksi on todettu se, että hankintayksikkö on saanut vain yhden tarjouksen, jonka hinta ei ollut hyväksyttävä (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.). Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, että kyseisessä tilanteessa, jossa tarjouspyynnön mukainen tarjous oli liian kallis, hankintayksikkö voi keskeyttää hankintamenettelyn ja kilpailuttaa hankinnan uudelleen, mutta muutetuin ehdoin. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei tämä vaaranna tarjoajien välistä syrjimättömyyttä. Oikeuskäytäntö koskee oikeutta yksittäisen hankintamenettelyn keskeyttämiseen, sekä keskeyttämiselle asetettuja reunaehdot. Yleisestä velvollisuudesta keskeyttää hankinta vain yhden tarjoajan tilanteessa ilman tarjoajasta tai tarjouksesta johtuvaa syytä ei ole tiedossa Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

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.

¹³ Jääskeläinen ja Tukiainen 2019.

LUONNOS

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.

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 suunnitellessaan selvittääkseen markkinoilla olevaa tarjontaa ja hankinnan toteuttamistapaa. Hankintayksikkö voi myös antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista tavoitteista, suunnitelmista ja vaatimuksista. Markkinakartoituksen menettelytapaa ei ole säännelty, mutta korkein hallinto-oikeus lausui asiassa KHO 2017:152, että kyseisessä tapauksessa markkinakartoitus ei ollut sillä tavoin syrjivä, että se olisi johtanut suhteellisuusperiaatteen vastaiseen menettelyyn tai tarjouskilpailun vääristymiseen. Markkinakartoitus on laajasti käytössä, ja sen toteuttamiseen on löydetävissä oppaita, esimerkiksi www.hankinnat.fi ja www.hankintakeino.fi.

Usein hankintayksiköillä on tarve toteuttaa markkinakartoitus kuhunkin hankintaan parhaiten soveltuvalla ja kustannustehokkuuden mahdollistamalla tavalla. Erityisesti palveluiden hankinnoissa on tavanomaista toteuttaa palvelun tuotantotavan analyysyjä ennen palvelun kilpailuttamista. Vakiintuneissa ja tavanomaisissa hankinnoissa markkinakartoitus ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tarpeellinen.

Markkinakartoituksen tekeminen on säädetty pakolliseksi esimerkiksi jätealan hankinnoissa. 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.

LUONNOS

Käytännön hankintatoiminnassa on käynyt ilmi, että hankintalain mukaista markkinakartoitusta koskeva syrjimättömyyden vaatimus on voitu käsittää väärin siten, että mahdollisen syrjintävaihteen vuoksi eräät hankintayksiköt eivät käytä lainkaan markkinakartoitusta. 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 keinoitekoisesti. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toimivaa hankintakokonaisuutta tai pientä hankintaa ei voida jakaa. Hankinnat on kuitenkin pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret 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 hankintamenetelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan hankinta voidaan jättää jakamatta osiin hankinnan luonteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun hankinta on yksi kokonaisuus tai yksi palvelu. Lain 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.

LUONNOS

Esimerkiksi jätelain (646/2011) 36 §:n 3 momentin mukaan jätteenkuljetuksen hankinnat on kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi. Jakamisvelvoitteesta 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 ennakoitavia kustannuksia.

Hankintamallilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, kilpailutetaanko hankinta itse vai hyödynnetäänkö yhteishankintayksikköä, tai sitä, minkälaisena kokonaisuutena tai minkälaisena hankintatyyppinä 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 omistaja-ohjauksella, 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. Kyseinen 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 ehdotetaan 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 toimielimet 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.

Sidosyksikön käytön edellytyksenä on, että sidosyksikön muun, kun sellaisen määräysvaltaa käyttävän omistajan kanssa harjoittama liiketoiminta ei ylitä viittä prosenttia ja 500 000 euroa vuotuisesta liikevaihdosta. Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen asiassa C-692/23 antaman ratkaisuehdotuksen mukaan sidosyksikön liikevaihtoon tulee laskea mukaan myös sen markkinoilla toimivan tytäryhtiön liikevaihto. Näin estettäisiin ulosmyyntirajan kiertäminen tytäryhtiöjärjestelyn avulla.

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 sidosyksikömmääritelmää.

Hankintadirektiivin ja siitä oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan käänteisiä ja in-house sisters -hankintoja koskevaa poikkeusta ei ole ulotettu koskemaan niitä sidosyksiköitä,

LUONNOS

joissa on useampi omistaja.¹⁴ Poikkeuksen ulottamisesta keskusteltiin direktiivejä valmisteltaessa, joten rajausta on tehty tarkoituksella.

Valtiontalouden tarkastusviraston Valtion sidosyksikköhankinnoista laatiman tarkastuskertomuksen 9/2025 mukaan DigiFinlandia perustettaessa tehdyissä asiantuntijaselvityksissä on päädytty siihen johtopäätökseen, että käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat eivät ole mahdollisia, jos sidosyksiköllä (tai sidosyksiköillä) on useampi omistaja. (Lähde: Asianajotoimisto Mäkitalon muistio 2.7.2021 s. 28.) Asiasta on tuolloin tiedusteltu myös Euroopan komission näkemystä, joka on vastauksessaan todennut, etteivät käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat ole tällaisessa tilanteessa mahdollisia.¹⁵ 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 pitämästään tavasta huolehtia rakennusurakoiden toteuttamisesta tai palvelujen tarjoamisesta ei kuitenkaan voi olla rajoittamaton. Tätä vapautta käytettäessä on noudatettava EU:n perussopimuksen perustavansiisäntöjä, 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 Sidosyksiköiden omistus ja käyttö

Käytännössä kaikki Suomen kunnat ja hyvinvointialueet omistavat vähintään yhtä sidosyksikköä. Keskimäärin kunnilla on omistusta kahdeksassa sidosyksikössä ja hyvinvointialueilla 20:ssä. Omistusten määrä vaihtelee kunnan koon mukaan. Pienillä, alle 5000 asukkaan kunnilla on omistuksia keskimäärin viidessä sidosyksikössä, kun taas yli 20 000 asukkaan kunnilla on omistuksia keskimäärin 14 yhtiössä.¹⁶

Sidosyksiköiden omistusprosentit vaihtelevat suuresti prosentin murto-osasta sataan prosenttiin. Valtaosa kuntien ja hyvinvointialueiden omistussuhteista on alle kymmenen prosentin suuruista. Osuus on suurempi (84 prosenttia) pienillä kunnilla, ja pienempi (47 prosenttia) yli 20 000 asukkaan kunnilla. Tarkempi tarkastelu paljastaa, että yli puolet (noin 56 prosenttia) kaikista omistussuhteista on omistusprosenttiltaan alle yhden prosentin. Tällaiset mikro-omistukset ovat pääsääntöisesti keskittyneet tietyille toimialueille, joilla toimii isoja jopa satojen

¹⁴ Arrowsmith, Sue, *Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet and Maxwell 2014, s. 503 sekä Halonen, Kirsi-Maria, Vierashuoneessa julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen: In house sisters ja usean omistajan sidosyksiköt. <https://www.edilex.fi/uutiset/93578?allWords=kirsi-maria+halonen&offset=1&perpage=20&sort=timedesc&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041628>

¹⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 9/2025, Valtion sidosyksikköhankinnat. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-sidosyksikköhankinnat/>.

¹⁶ Tutkimus 10 prosentin omistussuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan (Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024) - Kilpailu- ja kuluttajavirasto

LUONNOS

omistajien sidosyksiköitä. Pääasiassa vain suurilla kunnilla on joko täysin itse tai yhdessä muutamien kunnan kanssa omistettuja sidosyksiköitä. Keskisuurilla ja pienillä kunnilla on pääasiassa yhdessä omistettuja sidosyksiköitä, joissa omistusosuus voi vaihdella prosenttien murto-osasta joihinkin kymmeneen prosenttiin. Esimerkiksi alle 5000 asukkaan kunnilla keskimääräinen omistusosuus sidosyksiköistä on 11,7 prosenttia. Suomessa ei ole kattavaa aineistoa, josta ilmeneisi sidosyksiköiltä tehtyjen hankintojen määrä ja arvo. Ei myöskään ole olemassa aukotonta tietoa siitä, mitkä kaikki yritykset toimivat sidosyksikköasemassa.¹⁷

Korkein hallinto-oikeus on viimeaikaisessa ratkaisussaan ottanut kantaa sidosyksikön käytön edellytyksenä olevan määräysvaltaa koskevan edellytyksen täyttymiseen tilanteessa, jossa sidosyksikön omistusosuus on jäänyt hyvin vähäiseksi (0,04 prosenttia) KHO 2250/2025 08.10.2025.¹⁸

Sidosyksiköiden käyttö on laajentunut merkittävästi verrattain lyhyessä ajassa. Tarkasteltaessa sidosyksiköiden toiminnan laajentumista liikevaihdon kasvun perusteella yli kymmenen osakkaan sidosyksiköissä vuosina 2020–2024, voidaan havaita voimakas kasvu. Esimerkiksi ICT- ja tietohallinnossa kasvu oli noin 79 prosenttia ja yleis- ja taloushallinnossa noin 77 prosenttia. Muita merkittävään kasvun toimialoja ovat henkilöstövuokraus, ruokahuolto ja pesulapalvelut. Näillä toimialoilla liikevaihdon kasvu yli kymmenen omistajan yhtiöissä näyttäisi olevan yhteensä noin 60 prosenttia.

Liikevaihdon kasvuun on todennäköisesti vaikuttanut merkittävästi asiakasomistajien määrän lisääntyminen, olemassa olevien asiakkaiden palvelutarpeen laajentuminen, sote-uudistuksen yhteydessä tapahtuneet rakennemuutokset sekä koronapandemia. Lisäksi taustalla voi olla muitakin syitä. On kuitenkin ilmeistä, että näin voimakas liikevaihdon kasvu on merkinnyt voimakasta sidosyksikkötoiminnan kasvua.

Sidosyksiköiden käyttöä on perusteltu muun muassa sillä, että niiden tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa omistajilleen. Mikäli voittoa ei jaeta omistajille, jää se yhtiöön.

PricewaterhouseCoopersin selvityksen¹⁹ mukaan nykyinen markkinatilanne, jossa yli 600 sidosyksikköä tuottaa palveluita kunnille, hyvinvointialueille, valtionhallinnon organisaatioille ja toisilleen ei ole kansantalouden näkökulmasta optimaalinen. Selvityksen kohteena ovat ICT-palveluita sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottavat sidosyksiköt. ICT-palveluita tuottaa 42 sidosyksikköä ja yleis- ja taloushallinnon palveluita tuottaa 100 sidosyksikköä²⁰ (lähde Elinkeinoelämän keskusliitto). Sidosyksiköiden palveluista valtaosa on sellaisia, että markkinoilla olevat yritykset pystyvät niitä toimittamaan. Myöskään toimialan (kunta tai hyvinvointialue) erityispiirteillä ei voi perustella nykyisen laajuista sidosyksiköiden käyttöä.

Joillakin sovellusalueilla sidosyksiköt ovat kehittäneet tarjontaa, jota markkinoilla ei ole ollut saatavilla. Tämä on ollut itseään ruokkiva järjestely, koska markkinatarjoomaa ei ole

¹⁷ [KKV:n Tutkimusraportin 2/2024 pohjalta tehtyjä laskelmia. Laskelmien perustana olevat luvut ovat voineet sittemmin muuttua.](#)

¹⁸ Katso myös markkinaoikeuden ratkaisut MAO:500/2024, MAO:353/2024 ja MAO:154 sekä MAO:131/2021, MAO:H133/2021 ja MAO:H132/2021.

¹⁹ PricewaterhouseCoopers.

²⁰ Lähde Elinkeinoelämän keskusliitto.

LUONNOS

kannattanut lähteä kehittämään kysynnän puutteessa, sillä hankintayksiköt eivät ole näitä palveluita kilpailuttaneet.

Yksittäisen hankintayksikön kannalta sidosyksikön käyttäminen on houkuttelevaa. Pienimmissä hankintayksiköissä ei ole ollut eikä ole henkilöitä eikä osaamista kilpailuttamiseen. Tilanne, jossa sama taho eli sidosyksikkö on tosiasiallisesti hankintayksikön ICT-toiminnan johtaja, tekee hankintaa koskevat valinnat ja päätökset, sekä tuottaa itse valitsemiaan palveluita, ei ole hyvä ja eikä takaa, että sidosyksikkö toimii aina yksittäisen hankintayksikön eduksi.²¹

Sidosyksiköiden toiminnan tehokkuutta on haasteellista arvioida kilpailun puuttuessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto lausui valtion sidosyksikköjä koskevassa tarkastuskertomuksessaan, että sidosyksikköyhtiöiden toiminnan tehokkuuden arviointiin on olemassa erilaisia tapoja. Tehokkuutta voidaan mitata erilaisilla talouden tunnusluvuilla tai yhtiökohtaisesti räätälöidyillä mittareilla. Kilpailun puuttuessa yhtiöiden ja niiden asiakkaiden on kuitenkin vaikea hintojen perusteella arvioida sidosyksikön toiminnan tehokkuutta. Kilpailuttamalla palvelu voidaan saada vertailutietoa hinnoitteluun.²²

Myöskään hankintayksikön saaman palvelun sisällön tarkoituksenmukaisuutta ja kustannustehokkuutta ei pystytä kilpailun puutteessa arvioimaan.

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-osaakeyhtiöt. 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.

Omistussuhteet ja liikevaihdot kuntayhtiöissä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän selvityksen mukaan						
Toimiala	Koko toimiala yhteensä		Yli 10 omistajaa, kpl	Omistussuhteiden yhteenlaskettu	Alle 10 % omistuksen osuuk-sien määrä yhteensä	Alle 10 % omistavien osuus kaikista omistussuh-teista
	Yhtiöiden kokonais-lukumäärä *	Sidosyksiköiden liikevaihto yht. (€)				

²¹ Lähde: PricewaterhouseCoopers.

²² Valtion sidosyksikköhankein, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2025, s. 20–23.

LUONNOS

Omistussuhteet ja liikevaihdot kuntayhtiöissä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän selvityksen mukaan						
				koko- nais- määrä		
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	1246	1121	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 terveyspalvelut	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	2842	3 728 979 433	344	5858	2920	49,8 %

* Suluissa oleva luku kertoo toimialalla olevien sidosyksiköiden lukumäärän

Taulukko 1, lähde: Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportti 9/2024

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

LUONNOS

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 kuntaomisteisen yhtiön asemassa, mutta eivät sidosyksikköasemassa. Tässäkään 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 sidosyksiköstä. 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 Sidosyksiköiden käyttö erityistilanteissa

Jätehuolto

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 loppuosa 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. Osa kunnista on perustanut kuntayhtymän jätehuoltoa varten. Käytännössä usea sidosyksikkönä toimiva jätehuoltoyhtiö on rakentunut yhden keskustaupungin ympärille. Tällä hetkellä jäteyhtiöiden osakkaana olevat kunnat ovat määritelleet omistusosuutensa pääsääntöisesti suhteessa kunnan asukaslukuun. Suurin osa kuntien jätelaitoksista on usean kunnan omistuksessa. Omistajien lukumäärä vaihtelee yhtiöittäin 2–18 omistajan välillä, jolloin kuntien omistusosuudet vaihtelevat

LUONNOS

0,29 prosentin (Lumijoki) – 90,84 prosentin (Oulu) välillä. Jätehuollossa on myös yksityistä palvelutarjontaa.

Hallituksen esityksen antamisaikaan on vireillä myös jätelain (646/2011) uudistus, niin sanottu jätelaki II (YM034:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM034:00/2024>), jossa säädetään muun muassa jätealan kilpailuneutraliteetista. Jätelaissa on myös erityissäännöksiä kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden hankintamenettelyistä, sekä 43 §:ssä jäteyhtiöiden toissijaisesta vastuusta jätehuollossa. Jätelaki on erityislaki hankintalakiin nähden. Tarkoitus on, että jätelain uudistuksen yhteydessä säädetään jätealan sidosyksiköitä koskeva poikkeus esitetystä hankintalain 15 §:n mukaisesta 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta. Vesihuolto ja jätevesihuolto

Vesihuoltolaitokset huolehtivat vesihuoltolain (119/2001) mukaisesti kuntien lakisääteisen velvoitteen, vesihuoltopalvelun toteuttamisesta toiminta-alueellaan. Vesihuoltoalan ominaispiirteenä on, että vesihuollosta vastaavilla yksiköillä on luonnollinen monopoli, sillä useamman laitoksen toiminta samalla alueella ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tämä tunnistettiin voimassa olevan hankintalain hallituksen esityksessä (HE 108/2016 vp). Vesihuoltolaitosten toiminta on huoltovarmuuskriittistä ja osa yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria. Siirtovesi- ja viemäriinjat ovat mittavia ja pitkäaikaaisia infrastruktuuri-investointeja ja etenkin pienissä kunnissa ne ovat merkittäviä omaisuuseriä. Samoin jäteveden puhdistamot linjoineen ja pumppaamoineen ovat suuria seudullisia infrastruktuuri-investointeja. Kilpailevaa infrastruktuuria ja investointeja ei ole taloudellisesti kannattavaa eikä tarkoituksenmukaista tehdä.

Vesihuollon seudullista yhteistyötä on edistetty vesihuoltolain mukaisilla alueellisilla yleissuunnitelmilla sekä valtion tuella, kuten on kuvattu esimerkiksi Valtakunnallisessa viemärintiohjelmassa (2012). Suomessa on useita seudullisia jätevedenpuhdistamoita, joissa omistajuus jakautuu siten, että kapasiteettitarpeeseen perustuva yksittäisen kunnan osuus voi olla alle 10 prosenttia. Parhaillaan ollaan säätämässä vesihuollon ja vesihuolto-omaisuuden myyntikiellosta eduskunnan päätöksen mukaisesti (KAA 2/2020 vp). Vesihuoltolain uudistamista koskevassa lainvalmistelutyössä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että julkisomisteiset vesihuoltotoiminnot säilyvät kuntien omistuksessa ja määräysvallassa myös vastaisuudessa (ks. EK 26/2021 vp.).

Julkisten hankintojen sääntelyn systematiikassa vesihuolto kuuluu pääasiassa erityisalojen hankintalain soveltamisalaan. Sikäli kun kyse on pelkästään jätevesilaitoksesta, sovelletaan kuitenkin hankintalakia. Jako perustuu hankintadirektiiviin ja erityisalojen hankintadirektiiviin. Erityisalojen hankintalakiin ei sisällytetä sidosyksiköiden omistusosuusvaatimusta, joten sitä ei sovelleta myöskään kyseisen lain soveltamisalaan kuuluviin vesihuoltolaitoksiin. Edellä mainittujen seikkojen perusteella ei ole myöskään tarkoituksenmukaista soveltaa sidosyksikköjen omistusosuusvaatimusta pelkästään jätevesihuoltoa tuottaviin laitoksiin. Asiasta on saatu runsaasti lausuntopalautetta hankintalakityöryhmän mietinnön pohjalta. Jätevesihuoltoa koskeva poikkeuksesta on tarkoitus säätää vesihuoltolaissa, joka on erityislaki hankintalakiin nähden.

Sidosyksiköiden käyttö ja omistus sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen nimenomaisena tavoitteena on ollut kaventaa väestön hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut, parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua.

LUONNOS

Uudistuksella on lisäksi pyritty turvaamaan ammattitaitoisen työvoiman saanti ja vastaamaan yhteiskunnallisten muutosten, kuten väestön ikääntymisen, asettamiin haasteisiin.

Sidosyksiköillä on vakiintunut ja keskeinen rooli lakisääteisten palvelujen, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kliinisten ydintoimintojen, tuottamisessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimivilla sidosyksiköillä on tärkeä rooli hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä, ja sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa Monet hyvinvointialueet ovat keskittäneet esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamispalvelunsa yhteisomisteisiin sidosyksikköihin. Erityisen merkittävä rooli niillä on ollut yliopistosairaaloiden yhteyteen keskitettyjen, erityisosaamista ja valmiutta edellyttävien palvelujen tuottamisessa, kuten vakavien ja harvinaisten sairauksien diagnostiikassa ja hoidossa. Toimintamallilla varmistetaan hoitopolkujen toimivuus ja potilasturvallisuuden toteutuminen sekä tuetaan ammattitaitoisen henkilöstön saataavuutta.

Hyvinvointialueet omistavat erisuuruisia kokonaisuuksia eri yhtiöistä. Lisäksi monella yhtiöistä on useampia omistajia. Esimerkiksi 17 hyvinvointialuetta omistaa DigiFinland Oy:tä ja Maa-kuntien tilakeskusta, ja 16 hyvinvointialuetta omistaa Hyvil Oy:tä. Muita yli 10 hyvinvointialueen omistamia yhtiöitä ovat 2M-IT Oy, Tiera Oy, Istekki Oy, SOTEVirtuaalikirjasto Oy, UNA Oy sekä Monetra Oulu Oy. Esimerkiksi hyvinvointialueille ICT- palveluja tuottava 2M-IT, jossa omistajina ovat 14 HVA aluetta omistaen yhteensä 94 prosenttia osakepääomasta, toimii Satakunnan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueen osalta osakkuusyhteisönä (omistukset 21,37 prosenttia ja 42,81 prosenttia) ja muiden omistavien hyvinvointialueiden kohdalla yhtiö toimii muuna sidosyksikkönä” ja omistusosuudet vaihtelevat 6,64 prosentin ja 0,03 prosentin välillä.

Sidosyksiköiden käyttö erityistilanteissa

Kunnat ovat voineet järjestää yksittäisten lakisääteisen palvelun tuottamiseen välittömästi liittyvien kapea-alaisten tietojärjestelmien hankinnan sidosyksikköhankintana silloin, kun markkinoilta ei ole ollut saatavissa kaupallista palvelua hankintatarpeen kattamiseksi. Sidosyksiköiden omistus on voinut olla hyvin laajapohjainen, mutta palvelun ollessa hyvin kapea-alainen sidosyksikön liikevaihto on voinut jäädä hyvinkin vähäiseksi. Tällainen sidosyksikkö on voinut esimerkiksi saada alkunsa laajemmasta yhteistyöhankkeesta. Sidosyksikköyhtiön rooli on voinut olla lakisääteisen palvelun tuottamiseen liittyvän järjestelmän ylläpito ja kehittäminen. Tällainen yhtiö on esimerkiksi Koha-Suomi Oy. Yhtiöllä on yli 100 kuntaa omistajana, ja omistus jakautuu kuntien asukasluvun mukaisesti.

2.4.3 Sidosyksikön käyttö osana vastuukuntamallia

Kunnat ja hyvinvointialueet voivat tehdä yhteistyötä myös kuntalain tai hyvinvointialuelain muita yhteistyömalleja käyttäen. Kuntalain 8 luvun mukaisia kuntien ja kuntayhtymien yhteistyömalleja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä. Kuntalain 9 luvun mukaisia yhteistyömuotoja ovat kunnallinen liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä.

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.

LUONNOS

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 joukkoliikenteen 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 korkein hallinto-oikeus lausui, 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 osakkeista, 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 tuolloin voimassa olleessa 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. Korkein hallinto-oikeus viittasi päätöksen perusteluissa hankintalain ohella myös kuntalain (365/1995) 76 §:n 1 ja 2 momenttiin ja 77 §:n 1 momenttiin, sekä kuntalain (410/2015) 8 §:ään, 49 §:n 1 ja 2 momenttiin, 50 ja 51 §:ään sekä 52 §:n 1 momenttiin.

LUONNOS

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 ateriaa. 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 yhteishankintayhtiö 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 tukkukaupoille²³.

Tukkukaupoilla on merkittävä asema niiden päättäessä tuotevalikoimasta. Tukkukauppojen 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 kasvien tukkukauppaan.

Ruokapalveluiden tuotantoprosessit asettavat tänä päivänä käytettäville tuotteille huomattavia vaatimuksia muun muassa raaka-aineiden esikäsittelyn, 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

²³ Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2024:6.

kuntoutusprosesseja tukevaa ravitsemushoitoa. Hallitusohjelmassa viitatus Maatalouden tulosta ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa²⁴ (jäljempänä *Maka-raportti*) on nostettu esiin myös julkisten hankintojen erityisasema elintarvikeketjun kestävyysedistäjänä 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 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 turvallisuusasetuja. Edellytyksenä on se, että valtion keskeisten turvallisuusasetujen suojaaminen ei ole mahdollista suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kilpailua ja toimittajien yhdenvertaista ja avointa osallistumista vähemmän rajoittavin toimenpitein kuin hankintalain soveltamatta jättämisellä, kuten esimerkiksi salassapittoa 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. Kummankin 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 luottamuksellisuutta esimerkiksi vaitioloovelvollisuuksien 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

²⁴ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164787>.

LUONNOS

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 varautumisesta²⁵. Valtiovarainministeriö on myös antanut ohjausta turvallisuuskriittisistä hankinnoista²⁶. 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 nähden 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 alihankintamenettelyitä. Kehitys on voinut johtaa riippuvuuksiin ulkomaisista verkostoista ja logististen järjestelmien toimivuudesta, ja näin lisätä muun muassa globaalien logistiikkaketjujen haavoittuvuuksia kustannusten nousun ja toimitusvaikeuksien lisääntyttä.²⁷

²⁵ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2178-varautuminen-hankinnoissa> ja <https://www.hyvil.fi/hyvinvointialueen-varautuminen-opas-2-0-varautumisen-yhteistyon-sisaltoja/>

²⁶ Määräysvaltuutuksiin varautuminen turvallisuuskriittisissä tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä – ratkaisujen hankinnoissa 2019:7 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161320>

²⁷ Huoltovarmuusselonteko VNS 8/2022 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot-Valtiopaivaasia/Sivut/VNS_8+2022.aspx, Valtioneuvoston ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18 (13.4.2022) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-25157.pdf>

LUONNOS

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 tietoturvallisuuden liittyviä riskejä. Niihin on esimerkiksi voitu asentaa haitallisia takaportteja. Tyypillisiä 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 hybridivaikuttamista.

Kuntien tarjoamat palvelut, joista valtaosa on lakisääteisiä, ovat vahvasti riippuvaisia tietoteknisistä järjestelmistä ja ympäristöistä. ICT-palveluiden toimivuuden varmistaminen on elinehto kuntien palveluiden jatkuvuudelle. Kyberturvallisuus on olennainen osa kunnan ICT-ympäristöä ja edellytys tietoteknisen infrastruktuurin ja palveluiden toimivuuden takaamiseksi. Erilaisen palveluiden yhteensopivuus on edellytyksenä toimivalle kyberturvallisuustoiminnalle nyt ja tulevaisuudessa.

Monet ICT-palvelut, -ratkaisut ja toimenpiteet toimivat samanaikaisesti sekä ICT-palveluina että kyberturvallisuutta ylläpitävinä tai kehittävinä toimenpiteinä. Eri kokonaisuudet, kuten laitteet ja palvelut, yhteensovitetaan ja siitä rakentuu järjestelmä, jonka osalta on varmistettava kyberturvallisuus. Esimerkiksi laitteiden ja järjestelmien päivitykset parantavat käytettävyyttä ja ominaisuuksia, mutta samalla ne tuovat mukanaan uusia kyberturvallisuutta edistäviä elementtejä. Näin ollen ICT-hankinnoilla on suora vaikutus kunnan kyberturvallisuuteen.

ICT- ja kyberturvallisuuspalveluita tarjoavat yritykset varmistavat osaltaan kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden julkisten toimijoiden kriittisen palveluiden ylläpidon. Valtion kyberturvallisuusjohtajan mukaan sidosyksiköt toteuttavat käytännössä kaikki kyberturvallisuuspalvelut pienille kunnille ja osalle keskisuurista kunnista, joilla ei ole omaa kyvykkyyttä tai hankinta-osaamista kyberturvallisuuden toteuttamiseen.

Kuntien kyberturvallisuuden taso on ollut viranomaisten huolenaihe jo pitkään. Kunnat ovat muiden suomalaisten organisaatioiden tavoin kyberhyökkäysten kohteena. Julkisuudessa esillä olleita tapauksia ovat muun muassa Lahden, Kokemäen, Säkylän ja Rautavaaran kuntiin kohdistuneet hyökkäykset. Monet kunnat tarjoavat myös puolustusjärjestelmän kannalta keskeisiä palveluita, jolloin ne voivat olla turvallisuuspoliittisesti motivoituneen kiinnostuksen kohteena.

Sidosyksiköiden tarjoamilla ICT- ja kyberturvallisuuspalveluilla on keskeinen rooli kuntien järjestelmien hallinnassa ja turvallisuuden varmistamisessa. Sidosyksiköt tuottavat asiakkailleen myös kyberturvallisuuden konsultointia sekä tieto- ja kyberturvajohtamisen tukipalveluita. Asiakkaat saavat ICT-palvelut kokonaispalveluna, jossa on kyberturvallisuus sisäänrakennettuna, ja ne pystyvät myös ketterästi kehittämään oman organisaationsa kyberturvallisuutta hyödyntäen sidosyksikön tuotevalikoimaa. Erityisesti pienillä kunnilla on rajalliset taloudelliset ja osaamisresurssit kyberturvallisuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Tämä korostaa palvelun tarjoajien merkitystä kuntien kyberturvallisuuden toteuttamisessa.

Pienten kuntien ei ole tarkoituksenmukaista järjestää ICT-palveluita, mukaan lukien kyberturvapalveluita, yksin. Palveluiden hankinta osana laajempaa kokonaisuutta mahdollistaa

LUONNOS

mittakaavaedut, joita yksittäiset kunnat eivät voi yksin saavuttaa. Kun palvelu on osa suurempaa kokonaisuutta, yksittäinen kunta ei välttämättä tarvitse omia nimettyjä resursseja kyberturvallisuudesta huolehtimiseen.

Lisäksi pienissä kunnissa henkilöstön vaihtuvuus on ollut suurta, sillä kunnilla on ollut vaikeuksia pitää osaajia organisaatiossaan kovan kilpailun vuoksi. Kuntien yhteisomisteiset sidosyksiköt ovat tarjonneet jatkuvuutta myös henkilöstöresursseihin.

Kyberturvallisuutta sekä ICT-laitteita ja -palveluita ei voi erottaa toisistaan. ICT-hankinnoissa on lähes aina kyse myös kyberturvallisuudesta. Laitteet ja palvelut muodostavat kokonaisuuden, jonka turvallisuus on varmistettava. Esimerkiksi SOTE-järjestelmät sisältävät merkittäviä kyberturvallisuusriskitekijöitä. Kyberturvallisuutta ei voi myöskään "liimata" olemassa olevien rakenteiden päälle, vaan sen tulee olla sisäänrakennettuna koko ICT-arkkitehtuuriin ja toimintaan.

Jokaisella hankintayksiköllä voi olla erilainen järjestelmä, ja niiden kyvykyys sekä osaaminen vaihtelevat merkittävästi. ICT-palveluita tuottavat sidosyksiköt tarjoavat asiakkailleen myös kyberturvallisuuden konsultointia sekä tieto- ja kyberturvajohtamisen tukipalveluita. Palvelut tuotetaan kokonaispalveluna, johon kyberturvallisuus sisältyy. 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 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. Uusi kyberturvallisuusdirektiivi²⁸ 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). Turvaluokitelu 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.

²⁸ 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) 2018/172 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (NIS 2 -direktiivi).

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 suojautumaan kyberturvallisuuden tietopääoman ja pyrkii kriittisen salausteknologian omavaraisuuteen.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tammikuussa 2024 poikkihallinnollisen työryhmän valmistelemaan huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain. Uudistustyön tavoitteena on muun muassa täsmentää lain soveltamisala ja tarkoitus sekä määritellä tarkemmin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä. Huoltovarmuuskeskus esitetään muutettavaksi virastoksi. Huoltovarmuuskeskuksen rahoitusta ja ohjausta uudistettaisiin. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta, Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta ovat eduskunnan käsittelyssä (HE 145/2029 vp.) Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2026.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli 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.

Valtioneuvosto hyväksyi 16.1.2025 periaatepäätöksen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi (jäljempänä YTS). YTS:ssa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana, ja annetaan strategiset tehtävät kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi kaikille hallinnonaloille. YTS:ssa todetun mukaisesti huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuuden perustaa ja painottaa elinkeinoelämän varautumista.

Suomi on tietoyhteiskuntana riippuvainen tietoverkkojen ja -järjestelmien toiminnasta ja näin ollen myös erittäin haavoittuvainen niihin kohdistuville häiriöille. Suomen kyberturvallisuusstrategiassa määritellään keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin ja varmistetaan sen toimivuus. Suomen kyberturvallisuusstrategia on uudistettu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Kyberturvallisuusstrategia 2024–2035 hyväksyttiin lokakuussa 2024.

LUONNOS

Tällä hetkellä on käynnissä useita kokonaisturvallisuuteen, varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyviä strategia- ja selontekohankkeita, kuten valmiuslain uudistaminen, kansallisen turvallisuuden strategia, ja valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen -hanke. Lisäksi valtioneuvosto on hyväksynyt ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon kesäkuussa 2024, ja puolustuselonteon joulukuussa 2024.

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 tukevista 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-tuokilta 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 pitkestä 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

LUONNOS

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, materiaallisen varautumisen toimijoille suunniteltujen tehtävien hoitamiseen eri tilanteissa, ja harjoittelun. Haasteet koskevat erityisesti sellaisia järjestelyjä, joissa on kyse hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista. Tyypillinen esimerkki 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 velvoitteesta. 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 ympäristörikoksia tai törkeitä kirjanpitorikoksia. 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.

LUONNOS

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

Käytännön hankintatoiminnassa on ilmennyt haasteita hankintayksikön mahdollisuudesta ottaa vastaan soveltuvuusvaatimusten täyttymistä koskevan vastaavan tiedon esittäminen kansalliset kynnysarvot ylittävien, mutta EU kynnysarvot alittavien hankintojen osalta. Ehdokkaalla tai tarjoajalla ei ole ollut mahdollisuutta osoittaa taloudelliseen tai rahoitukselliseen tilanteeseensa liittyviä tietoja jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla hyväksyttävästä syystä huolimatta (KHO 2019:145).

Hankintojen vastuullisuuden edistämiseksi kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintalain 105 §:n säännöstä on syytä arvioida uudelleen tältä osin.

2.6.2 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 terveystalouden palvelujen hankintaa koskevat ehdot

2.7.1 Yleistä

Hankintalain 12 luvussa säädetään sosiaali- ja terveystalouden palvelujen 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 terveystalouden palveluja 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 kohtuullisella etäisyydellä 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 laatuvaatimusten 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

LUONNOS

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 terveystalveluja 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. Järjestämisvastuunsa 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 järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto, ja riittävästi monipuolista asiantunte-
musta.

2.7.2 Hankintalain säännökset sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisesta

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

Hankintalain 108 §:n ja erityisalojen hankintalain 99 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja

LUONNOS

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 terveystalouden hankinnassa hankintayksikön on määriteltävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seauksia 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 terveystaloudenhankinnoissa, 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 halutessaan soveltaa ehdokkaisiin, tarjoajiin ja alihankkijoihin myös lain 81 §:ssä säädettyjä harkinnanvaraisia 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 terveystaloudeluja 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 säädösten puitteissa ja huomioidaan hankinnoissa mahdollisuudet räätälöityihin suorahankintoihin. Hankintalakia koskevalla viittauksella tarkoitetaan erityisesti hankintalain 110 §:n mahdollistamaa suorahankintaa erityistilanteissa. Tämä säännös on tarpeen säilyttää, mutta se voidaan siirtää lakiteknisesti osaksi hankintalain 100 §:ää.

Hallitusohjelman jaksossa 2.6 Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen, todetaan muun muassa, että kevennetään sitä yksityiskohtaista palvelujen sisältöjä koskevaa sääntelyä, joka on tullut tarpeettomaksi hyvinvointialueiden aloittamisen ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämislain mukaisen kansallisen ohjauksen myötä. Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että tehdään hankintalaita ja julkisten hankintojen prosesseista sosiaali- ja terveyssektorin hankintojen osalta selvitys, jossa varmistetaan, että hankintojen toteuttaminen on mahdollisimman tehokasta

LUONNOS

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 hankintalakiä 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 100 § kattamaan myös edellä mainittu lain 110 § suora-hankintasäännös. 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 palveluja koskeva sääntely voidaan huomioida hankintalain 11 luvussa.

Hallitusohjelman kirjaus siitä, että elämänmittaisissa palveluissa tulee huomioida palveluiden jatkuvuus, toteutuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämislain sekä vanhus- ja vammaispaalvelulainsäädännön ja muun erityislainsäädännön ehtojen mukaisesti. Kirjauksella on liittymä hankintalain 108 §:n velvoitteeseen laadun huomioimisesta hankinnoissa. Uusi vammaispaalvelulaki 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 terveystministeriön 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 ilmoittamista koskevassa 60 §:ssä ei ole yksilöity ilmoittamisessa käytettävää kieltä. Ilmoittamista koskevia 60 §:n säännöksiä sovelletaan myös sosiaali- ja terveystalveluhankintojen ja muiden erityisten palveluhankintojen 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

LUONNOS

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 suora hankinnoista 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 suora hankinnassa sekä kansallisen kynnysarvon ylittävissä suora hankintana toteutetussa liitteen E palveluhankinnassa ja käyttöoikeussopimuksessa hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta julkaista suora hankintaa koskevaa ilmoitusta ennen hankintasopimuksen tekemistä.

Hankintalain 58 §:n mukaan hankintayksikön on kuitenkin julkaistava jälki-ilmoitus EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta, mikä kattaa myös hankintalain 40 ja 41 §:n mukaiset suora hankinnat. 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

LUONNOS

eForms-täytäntöpanoasetuksen 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 kehittämistoimien kohdentamisessa. Suomen on lisäksi 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 suunnittelussa. Hankintayksiköt eivät kuitenkaan noudata lakisäateistä jälki-ilmoituksen julkaisuvelvoitetta suoraanhankintojen osalta, mikä on johtanut siihen, että markkinoilla ei ole tietoa toteutetuista suoraanhankinnoista.

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 valmistelemassa kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemista koskevassa arviomuistiossa (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 yhdenmukainen 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 määräaika 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-sääntelyn mukainen määräaika mahdollistaisi ajantasaisemman tiedon saatavuuden ja yhtenäistäisi kansallisen käytännön EU-sääntelyn kanssa. Pidempi määräaika hankaloihtaa tietojen oikea-aikaista hyödyntämistä esimerkiksi markkinatiedon analysoinnissa ja sopimusten seurannassa. Kansallisen hankintatietovarannon näkökulmasta lyhyempi määräaika on edellytys tiedon tehokkaaksi hyödyntämiseksi ja tiedon saamiseksi 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 suunnittelussa. Hankintayksiköt eivät kuitenkaan noudata lakisäateistä jälki-ilmoituksen julkaisuvelvoitteesta myös suoraanhankintojen osalta, mikä on johtanut siihen, että markkinoilla ei ole tietoa toteutetuista suoraanhankinnoista.

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 säädetyin ehdoin ja toimivaltuuksin. Lain 139 §:n mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menettelleen 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 suorahankintojen estäminen valvonnan keinoin. Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana 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 suorahankintaa koskevan ilmoituksen.

Käytännön valvontatoiminnassa on käynyt ilmi, että rakennusurakoiden korkea EU-kynnysarvo on johtanut siihen, että tietyissä tapauksissa hankinnan merkittävästä arvosta ja lainvastaisuuden ilmeisyydestä huolimatta virastolla ei ole ollut käytettävissään muita keinoja kuin hallinnollinen ohjaus. Viraston käytännön valvontatoiminnassa on tullut vastaan esimerkiksi tilanteita, jossa kilpailuttamatta tehtyjen hankintojen arvo on ollut useita satojatuhansia euroja vuodessa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole kuitenkaan voinut harkita esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, sillä hankinnan arvot ovat ylittäneet ainoastaan kansallisen rakennusurakoita koskevan 150 000 euron kynnysarvon, mutta ovat jääneet alle rakennusurakoiden 5 538 000 euron EU-kynnysarvon. Tällaisissa tapauksissa Kilpailu- ja kuluttajavirasto on voinut puuttua laittomiin suorahankintoihin ainoastaan hallinnollisella ohjauksella. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että viraston toimivallan laajentaminen ehdotetulla tavalla parantaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto mahdollisuuksia puuttua tehokkaasti lainvastaisiin suorahankintoihin. 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 Muutoksenhaku

Julkisia hankintoja koskevien valitusprosessien ongelmana on pidetty pitkiä käsittelyaikoja. Hallitusohjelmassa todetaan, että selvitetään mahdollisuutta luoda esimerkiksi hankintavalituslautakuntaan perustuva järjestelmä nopeutetusta muutoksenhausta julkisissa hankinnoissa. Hankintalain oikeusturvakeinojen muutostarvetta on siten arvioitava myös tämän hallitusohjelmakirjauksen valossa.

Markkinaoikeusprosessin lyhentämismahdollisuuksia ja hankintavalituslautakunnan käyttöä on arvioitu professori emerita Leena Halilan selvityksessä ja selvityksen tuloksia arvioineessa

LUONNOS

virkamiestyöryhmässä.²⁹ Selvityksessä arvioitiin syitä valitusten pitkiin käsittelyaikoihin ja esitettiin ehdotuksia käsittelyaikojen lyhentämiseksi. 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. Vakiintunut järjestelmä ei selvityshenkilön mukaan tulisi ryhtyä muuttamaan ilman erityisen painavia syitä.

Valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö arvoivat selvityshenkilön ehdotuksia ja suosituksia jatkotoimenpiteiksi valitusprosessin tehostamiseksi vuonna 2021. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä oikeusministeriö arvioivat asiaa uudelleen vuonna 2023. Raportin perusteella ei esitetty hankintavalituslautakunnan perustamista tai perustamisen edellytysten tarkempaa arviointia.

Hallitusohjelman kirjausta käsiteltiin hankintalakityöryhmässä. Työryhmä katsoi, että koska markkinaoikeusprosesseja kehitetään osana oikeusministeriön asettamaa Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittämistyöryhmän (OM012:00/2023), eli niin sanotun Oikeuslaitostyöryhmän työtä, ei markkinaoikeusprosessien käsittely ole tarpeen hankintalain uudistuksen yhteydessä. Lisäksi markkinaoikeudella on laaja toimivalta organisoida asioiden käsittelyä (Markkinaoikeuslaki 1527/2001). Oikeuslaitostyöryhmä on asettanut myös alakohtaisia projektiryhmiä. Näistä julkisia hankintoja koskevia asioita käsitellään *Kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden käsittely markkinaoikeudessa* -projektiryhmässä. Oikeuslaitostyöryhmän toimikausi kestää vuoden 2027 loppuun.

Voimassa olevat hankintalain II luvun hankintamenettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, mutta ei hankintalain 11 lukuun, jossa säädetään kansallisia hankintoja koskevista menettelysäännöksistä. Markkinaoikeus on niin ikään ratkaisussaan 854/17 vahvistanut tulkinnan, jonka mukaan hankintalain 136 §:n sopimusmuutosta koskeva pykälä ei sanamuotonsa mukaisesti ole sovellettavissa hankintalain 25 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitettuihin kansallisiin hankintoihin. Tämä on aiheuttanut haasteita käytännön hankintatoimissa. Kansallisia hankintoja koskevien säännösten selkeyttämiseksi hankintalain 11 lukua ja 136 § on syytä arvioida uudelleen tältä osin.

Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/66/EY (jäljempänä ”oikeussuojadirektiivi”) 2 d artikla edellyttää, että kielto 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

²⁹ 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>.

LUONNOS

säättämättä 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 yrittäjäriskillä 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 ympäristöririkokset perusteisiin, joilla tarjoaja voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta. Tarkoituksena olisi myös edelleen selkeyttää ja yhdenmukaistaa hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia koskien alihankkijoiden ja

LUONNOS

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

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 turvallisuusnäkökohdientien 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 hankintayksikkötasolla 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.

LUONNOS

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 kokonaistaloudellisesta 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 valmistelemaan kilpailutusta.

4.1.1.3 Hankintamallin soveltuvuuden arviointi

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

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

Hankintamallin soveltuvuuden arviointia koskeva velvoite voidaan toteuttaa lisäämällä tätä koskeva kirjaus lain 65 §:n uuteen 2 momenttiin. Hankintoja koskeva analyysivelvoite voidaan toteuttaa osana hankinnan valmistelua koskevaa kokonaisuutta, jolloin huomioidaan toteutettu markkinakartoitus, mahdollinen hankinnan 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.

LUONNOS

Hankinnan luonteesta ja laajuudesta riippuen kilpailutus voidaan järjestää esimerkiksi 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 mahdollistettaisiin ratkaisusta valitseminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystalouden hankinnat jaettaisiin tarvittaessa pienempiin eriin, jotta myös pienet ja keski- ja suuret yritykset pysyvät mukana kilpailussa. Jakamalla palvelutuotannon tarjouskilpailuja pienempiin eriin mahdollistettaisiin myös pienten ja keski- ja suurten yritysten 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, hankintayksiköiden 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 syystä mahdollista. Hankinta voitaisiin jättää jakamatta myös, jos tavoitteena olisi saada hankintojen keskittämällä volyyymiä tai houkutellessa 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 yhteishankintayksiköitä 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 kynnysarvon 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 sellaisten sidosyksikköjen osalta, jotka on perustettu tuottamaan lakisääteistä palvelua ja jonka liikevaihto jää alle yhteen miljoonaan euroon vuodessa. Lisäksi poikkeaminen olisi mahdollista sellaisten toimialojen osalta, joissa sidosyksikkösääntelystä on säädetty muussa lainsäädännössä. Poikkeus tulee todennäköisesti kyseeseen esimerkiksi jätetoimialalla, sillä poikkeuksesta on tarkoitus säättää jätelaissa, sekä 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 sidosyksikköjä 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 tulaa kuitenkin edistämään ensisijaisesti valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevan hankintatietolain keinoin sekä osaltaan osana sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan 10 prosentin kirjauksen täytäntöönpanolla.

LUONNOS

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 viitatusn Maka-raportin 4.1 kohdan mukaan hallitusohjelmakauden 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 heikommassa 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 ennakkoimattomien, 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

LUONNOS

esimerkiksi eläinten terveys ja hyvinvointi. Osana huoltovarmuuden laatuvaatimuksia voidaan huomioida myös esimerkiksi elintarvikkeiden saatavuuteen ja logistiikkaketjun haavoittuvuuteen 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 kilpailuosuhteet 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 voisi 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 turvallisuus-hankinnoista 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 huomioida 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.

LUONNOS

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 turvallisuuskriittisissä 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 taantumukset 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 selvennettäisiin sitä, että hankintayksikkö voisi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä asettaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia ehtoja, joilla voitaisiin 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, todetaan muun ohella, että vammaisten erityistarpeista ja palvelun jatkuvuudesta huolehditaan hankintalain säästöjen 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 tuli voimaan 1.1.2025. Myös sosiaali- ja terveystaloudenhankinnat koskevaa lakia on tarkoitus uudistaa. Tarvittaessa hankintalain 108 §:n mukainen säännös laadun huomioimisesta ja palvelujen jatkuvuudesta voitaisiin huomioida nykyistä tarkemmin sosiaali- ja terveystaloudenhankinnat koskevan valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä.

LUONNOS

Hankintalain 110 § säilytettäisiin ennallaan, mutta se siirrettäisiin osaksi 100 §:n hankintamennettelyä koskevia säännöksiä.

Hankintalaki säädettiin ennen voimassa olevaa hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 2017 voimaan tulleeseen hankintalakiin lisättiin erityisesti laadun huomioimista koskevia seikkoja ohjaamaan kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamista. Nytemmin 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 säätely palveluille asetettavista laatuvaatimuksista kattaa paljon hankintalakia yksityiskohtaisemmin ja laajemmin hyvinvointialueiden ostamia sosiaali- ja terveystalveluja ja niiden tuottajia koskevia vaatimuksia. Tästä syystä hankintalain 12 luvun säätely kumottaisiin kokonaan lukuun ottamatta lain 100 §:ään siirrettävää säätelyä suorahankinnasta erityistilanteissa. Hankintalain soveltamisalaan edelleen kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen sekä erityisten palvelujen kilpailuttamiseen sovellettaisiin hankintalain 11 luvussa säädettyä.

4.1.5 Hankintojen avoimuus, vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta

Muutoksella lisättäisiin hankintayksikön selvittämisvelvollisuutta pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 30 luvun mukainen törkeä kirjanpitorikos sekä 48 luvun mukaisia törkeitä ympäristörikoksia ehdokkaiden tai tarjoajien pakolliseksi 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.

Hallitusohjelman mukaan suorahankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan. Sellaiset suorahankinnat, jotka eivät ole 40 ja 41 §:n mukaisia, on koettu ongelmalliseksi myös julkisten hankintojen avoimuuden kannalta. Hankintojen ilmoittamista koskevalla muutoksella edistettäisiin erityisesti suorahankintoihin 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

LUONNOS

kohdan mukaisista rakennusurakoista silloin, kun kyse olisi ilman laillista perustetta tehdystä suorahankinnasta.

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

5 Esityksen pääasialliset vaikutukset

5.1 Vaikutusarviointiaineisto

Vaikutusarvioinnissa on käytetty valmistelua koskevassa kappaleessa 1.2. mainittuja selvityksiä, sekä hankintalakityöryhmän mietintöön saatua lausuntopalautetta.

5.2 Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevalla kokonaisuudella pyritään markkinakartoituksen laajempaan käyttöön, ja ohjaamaan hankintayksiköitä sellaisten tarjouspyyntöjen laadintaan, että kilpailu julkisissa hankinnoissa lisääntyy nykytilaan nähden. Kokonaisuus käsittää markkinakartoituksen lisäämiseen kannustamisen, EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jakamisen osiin, sekä hankinnan keskeyttämisen ja uudelleen kilpailuttamisen yhden avoimessa menettelyssä saadun tarjouksen vuoksi.

Ehdotuksen odotetaan lisäävän yritysten ja hankintayksiköiden välistä vuorovaikutusta, purkavan kilpailuun osallistumisen esteitä ja lisäävän yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Ehdotettu hankintojen valmistelua koskeva säännöskokonaisuus saattaa lisätä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Lisäksi on mahdollista, että ehdotetut muutokset tulevat viivästyttämään hankintoja ja lisäämään mahdollisia hankinnoista tehtyjä valituksia. Markkinakartoituksia ja yksityiskohtaisempia markkinavuoropuheluita toteutetaan nykyisinkin vakiintuneesti, mutta sääntelyn tavoitteena on lisätä niiden käyttöä. Jotta hankintayksikkö saisi parempaa tietoa markkinoista ja välttyisi mahdolliselta hankinnan keskeyttämisen ja uudelleen kilpailuttamisen riskiltä, sen olisi kannattavaa tehdä markkinakartoitus. Koska markkinakartoitusten nykyisen käytön laajuudesta ei ole käytettävissä lukuja, on epäselvää, kuinka paljon ehdotettu sääntely tulisi lisäämään markkinakartoituksen käyttöä ja tarjousten määrää nykytilaan nähden.

Vaikka markkinakartoitusten käyttö tulee lisääntymään, on todennäköistä, että niitä ei käytetä kaikissa hankinnoissa. Koska markkinakartoituksen tekeminen on vapaaehtoista ja vapaamuotoista, on riski, että mahdollisesti ainoaksi jäänyt tarjous tultaisiin hylkäämään, vaikka se olisi tarjouspyynnön mukainen ja muutoinkin hyväksyttävissä. On todennäköistä, että yritykset eivät aina tiedä, onko markkinakartoitus tehty vai ei. Lisäksi muiden jäsenvaltioiden tarjoajilla ei aina ole vastaavaa pääsyä markkinakartoitusta koskevaan tietoon, kuin kotimaisilla tarjoajilla.

5.2.1 Hankintojen valmistelun vaikutukset kansantalouteen

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 ajankohtasuunnittelu (lomakauden välttäminen), hyvin laadittu hankintailmoitus, tulevia hankintoja koskevan viestinnän parantaminen ja kattava markkinavuoropuhelu.

LUONNOS

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.

Kilpailun lisääminen tuo useiden tutkimusten mukaan säästöjä. Säästöt ovat suurimmillaan silloin, kun saadaan lisää kilpailua hankintoihin, joihin nykyisellään tulee vain yksi tarjous. Yhden lisätarjouksen tuoman säästön suuruus voisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan eri arvioiden perusteella olla noin 6–11 prosenttia hankinnan arvosta³⁰. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan kilpailupotentiaalia löytyy valtaosassa julkisista hankinnoista myös niillä toimialoilla, joissa on tällä hetkellä pulaa kilpailusta.³¹ Lausuntopalautteen mukaan on kuitenkin hankintoja, joissa kilpailupotentiaalia ei ole, eikä se lisäännä markkinakartoituksella. Näissä tapauksissa säästöjä ei myöskään synny.

Markkinavuoropuhelussa ja markkinakartoituksessa mekanismi, joka tuo lisää kilpailua, on uusien tarjoajien tavoittaminen ja tarjoamisen esteiden purkaminen. Erityisesti tarjoamisen esteet, kuten liialliset laatuvaatimukset, ovat tutkimuksen mukaan juurisyitä kilpailun vähyyteen.³²

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan ehdotetut muutokset lisääisivät 0,5 tarjousta yhden tarjouksen tarjouskilpailuihin, mikä tarkoittaisi karkean arvion mukaan noin 3–5,5 prosenttia säästöjä yhden tarjouksen saaneiden hankintojen arvosta. Tiedossa ei ole, kuinka suurella summalla Suomessa tehdään vuosittain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Arvion mukaan EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja, joihin saadaan vain yksi tarjous, tehtäisiin noin 1,3 miljardin euron arvosta. Luku perustuu hankintailmoituksissa esitettyyn hankintojen ennakoituun arvoon, sillä julkisen sektorin ostolaskutiedoista ei pystytä erottelemaan EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Summa sisältää kaikki hankintamenettelyt, myös sellaiset suuret hankinnat, jotka eivät ole jaettavissa pienempiin osiin, ja hankinnat, jotka toteutetaan muulla, kuin avoimella menettelyllä.

Edellä tehdyin oletuksin arvio vuosittaisista säästöistä olisi noin 39–65 miljoonaa euroa, jos lakiuudistuksen seurauksena hankintayksiköissä hyödynnettäisiin markkinakartoitusta nykyistä laajemmin. Esitetyn tarjousten määrän lisääntymisen ja saavutettavan säästöarvion taustana on kuitenkin oletama, että hankintayksiköt tosiasiaassa kehittäisivät hankintojaan ja purkaisivat tarjouskilpailuun osallistumisen esteitä. On epävarmaa, miten tämä tulee toteutumaan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi, että jos uudistus toisi varovaisemmalla arviolla esimerkiksi 0,1 tarjousta lisää, olisi säästö vuosittain noin 12–22 miljoonaa euroa.

Arviossa ei ole huomioitu uudistuksesta syntyvää hyötyä siitä, että myös kahden tai kolmen tarjouksen kilpailutuksiin tai osaan niistä voisi jatkossa tulla nykyistä useampi tarjous, mikä sekin olisi omiaan tuomaan säästöjä hankintakustannuksiin.

Kun Suomessa tehdään vuosittain noin 12 000 julkista hankintaa, tarkoittaa jo yhden työtunnin lisäys julkisiin hankintoihin hankintayksiköissä kuluvaassa työajassa asiantuntijan keskipalkalla

³⁰ Titl 2025, Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Policy Brief 1/2025.

³¹ Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Policy Brief 1/2025.

³² <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2023/hankinta-suomi-kysyi-tarjoajilta-mitka-tekijat-vaikuttavat-tarjouksen>

LUONNOS

vuodessa yhteensä yli 0,4 miljoonan euron kustannuslisäystä, mikäli henkilöstöresursseja lisätäisiin vastaava määrä.

Tutkihallintoa.fi palvelun mukaan vuosien 2022–2024 aikana EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja tehtiin noin 5000–6000 kappaletta vuodessa. Kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen määrä on suurempi, noin 7000 kappaletta vuodessa. Käytettävissä ei ole arviota siitä, kuinka paljon yritykset tulevat markkinakartoituksiin osallistumaan.

5.2.2 Vaikutukset hankintayksiköiden toimintaan

Yleistä

Esityksessä ehdotetut keinot tarjousten määrän lisäämiseksi kannustavat hankintayksiköitä ottamaan hankintaa suunnitellessaan markkinat huomioon nykyistä paremmin. Siten ne edistävät kilpailua ja tekevät tarjoamisesta helpompaa.³³ Hankintayksiköiden ja markkinoiden välisen vuoropuhelun kasvaessa lisääntyy hankintayksiköiden ymmärrys markkinoiden tarjonnasta ja kunkin toimialan käytännöistä. Näin on myös mahdollista välttää tarpeettoman rajoittavien ehtojen käyttö tarjouskilpailuissa. Suunnittelemalla tarjouskilpailu huolella, hankintayksikkö voi lisätä tarjousten määrää ja lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Hankintojen valmisteluun liittyvillä muutoksilla on myös hankintaviranomaisten hallinnollista työtä lisäävä vaikutus hankintayksikön toteuttaessa markkinakartoitusta tai arvioidessa aikaisempaa laajemmin, minkälaisina kokonaisuuksina kyseinen hankinta kilpailutetaan, tai hankintayksikön joutuessa keskeyttämään hankinnan ja järjestämään uuden tarjouskilpailun. Hankintayksiköt voivat edelleen määritellä, miten hankinnan suunnittelu ja valmistelu kulloinkin toteutetaan ja näin ne voivat itse vaikuttaa hallinnollisen työn määrään.

Hankintojen huolellisen valmistelun lisäämisellä on positiivisia vaikutuksia hankintayksiköille niiden saadessa laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja ja tuotteita.

Markkinakartoituksen laadukkaan toteutuksen voidaan arvioida lisäävän kilpailua erityisesti hankinnoissa, joihin saadaan nykyisellään vain yksi tai kaksi tarjousta. Markkinakartoituksen käytön lisääminen voi aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja viivästyttää hankintamenettelyn läpiviemistä sellaisissa tapauksissa, joissa hankinnan kohteesta, valmiiksi hyvin suunnitelluista kilpailutuksista ja jo olemassa olevasta tarjonnasta johtuen markkinakartoitus olisi hankintayksikön näkemyksen mukaan tarpeeton, mutta hankintayksiköt tekevät sen välttyäkseen mahdollisen uudelleen kilpailuttamisen uhalta. Saadun lausuntopalautteen mukaan on riski, että markkinakartoitus toteutetaan mekaanisesti ilman, että sillä kaikissa tapauksissa olisi todellista merkitystä.

Hankinnan keskeyttämisen velvoite avoimessa menettelyssä vain yhden tarjouksen saamisen seurauksena voi lisätä hankintoihin liittyvää hallinnollista työtä erityisesti tavanomaisissa hankinnoissa, joissa markkinakartoitusta ei tarvittaisi hankinnan luonne ja laajuus, sekä vakiintunut tarjonta huomioon ottaen. Velvoite kuitenkin kannustaa hankintayksiköitä hyödyntämään markkinakartoitusta nykyistä kattavammin. Se voi myös kannustaa karsimaan hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden tarpeettomia ja liian rajoittavia tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen ehtoja.

³³ VM: Pyykkönen.

LUONNOS

Hankintayksikkö voi välttää hankinnan keskeyttämisestä aiheutuvaa hallinnollista työtä toteuttamalla huolellisen markkinakartoituksen taikka hankintatapa-analyysin tai jakanut hankinnan osiin. Huomattava on, että hankintojen huolellinen valmistelu toteutuu jo nyt useissa hankinnoissa. Jos hankintayksikkö ei tee markkinakartoitusta, ja se saa avoimessa menettelyssä vain yhden tarjouksen, tulee sen järjestää uusi tarjouskilpailu, mikäli se haluaa edelleen täyttää tarpeensa julkisena hankintana. Tästä voi aiheutua hankintayksiköille hallinnollista taakkaa.

Lausuntopalautteen mukaan joissakin tapauksissa, kuten eräissä teknologiahankinnoissa sekä paikkasidonnaisissa palveluissa harvaan asutuilla alueilla markkinoilla ei ole potentiaalista lisätarjontaa. Tällöin tarjonta ei lisäännä markkinakartoituksen lisäämisellä, eikä hankintamenetelyn keskeyttämisellä.

Hankinnan jakaminen osiin olisi pakollista, mikäli mikään laissa ja hallituksen esityksessä esitetyistä hankinnan jakamatta jättämisen perusteista ei täyty. Hankintojen osiin jakamisella tavoitellaan erityisesti sitä, että helposti osiin jaettavissa tavara- ja palveluhankinnoissa jakaminen myös tehtäisiin, ja siten mahdollistettaisiin laajempi tarjonta. Kilpailuun voisivat osallistua esimerkiksi eri tavaralajien tai palvelulajien tuottajat.

Hankintojen pakollisella jakamisella osiin on negatiivisia vaikutuksia. Se lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja johtaa vaikeuksiin sopimusten täytäntöönpanossa, jos ne on jaettu liian pieniin osiin. Lisäksi se voi vähentää innovaatioiden saamista markkinoilta.

Suomen Asianajajat lausui lausuntopalautteessaan, että nykyisin hankintayksikkö määrittelee tarpeitaan vastaavan luontevan hankintakokonaisuuden pilkkomis- ja yhdistämiskieltojen tuomin rajoituksin. Hankinnan osin jakamatta jättäminen voi olla perusteltua hankinnan järjestämisen, hankintayksikön toiminnallisten ja taloudellisten riskien takia.

5.2.3 Vaikutukset hankintayksiköiden talouteen

Markkinakartoitus. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla voi olla positiivisia taloudellisia vaikutuksia hankintojen kustannustehokkaaseen toteuttamiseen. Kilpailun lisääntyessä myös hankinnasta aiheutuvien kustannusten laskuun. Lisäksi kilpailun lisääntymisellä odotetaan saavutettavan säästöjä.

Hankinnan keskeyttämisen velvoite. Hankinnan keskeyttämisen ja uudelleen kilpailuttamisen velvoitteella voi olla negatiivisia taloudellisia vaikutuksia etenkin hankintayksikön hallinnollisen taakan kasvun seurauksena. Toisaalta hankintayksikkö voi välttää tämän velvollisuuden tai ainakin ehkäistä sen toteutumista tekemällä huolellisen markkinakartoituksen. Tavoitteena on vähentää tarjouskilpailuun osallistumisen esteitä. Jos hankintayksikkö joutuu keskeyttämään hankinnan saatuaan tarpeitaan vastaavan ja hyvän tarjouksen, sekä aloittamaan uuden kilpailutuksen muutetuilla ehdoilla, on riski, että uusi kilpailutus ei tuo taloudellista säästöä, muutettu tarjouspyyntö ei enää aivan vastaa hankintayksikön alkuperäisiä tavoitteita, ja kilpailutuksen toteutus aiheuttaa lisäkustannuksia. Uusi kilpailutus ei tuo takeita siitä, että hankintayksikkö saisi lisää tarjouksia, tai että saatu tarjous tai tarjoukset olisivat hinnaltaan edullisempia, kuin alkuperäinen tarjous.

Hankinnan jakaminen osiin. Hankintojen pakollinen jakaminen osiin voi edistää pienten ja keskisuurten yritysten sekä tiettyjen erikoistuneiden yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuihin, ja näin edistää kilpailun ja säästöjen syntyä. Laissa säädettäisiin myös poikkeustilanteista, joissa hankintoja ei perustellusta syystä tarvitse jakaa osiin. Taloudelliset

LUONNOS

vaikutukset riippuvat todennäköisesti sopimuksen kohteesta. Esimerkiksi elintarvikehankinnoissa osiin jakaminen on helpommin toteutettavissa, kuin ICT-hankinnoissa.

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

5.2.4 Hankintojen valmistelun vaikutukset yksityisiin yrityksiin

Hankintojen valmistelu. Markkinakartoituksen lisäämisen voidaan arvioida parantavan tarjouspyyntöjen laatua ja yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin, ja siten vastaavan asetettuihin tavoitteisiin. Jos markkinakartoitusten määrä nousee merkittävästi, kuten oletettavaa on, on myös mahdollista, että yritykset eivät ehdi osallistua niihin toivotussa määrin. Markkinakartoitukseen osallistuminen lisää myös yritysten hallinnollista taakkaa. Lisäksi markkinakartoitusten merkittävä määrän lisääminen voi lisätä markkinakartoituksiin osallistuvien toimittajien kustannuksia, jotka oletettavasti vyörytetään asiakkaiden, kuten hankintayksiköiden maksettaviksi tai kilpailutilanteesta riippuen jäävät tarjoajien itsensä katettavaksi.

Yrittäjäjärjestöjen ja yritysten lausunnoissa esittämien näkemysten mukaan huolellisesti toteutetulla markkinakartoituksella on positiivisia yritysvaikutuksia. Markkinakartoitus voi joillakin aloilla edistää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia päästä sopimuskumppaniksi julkisissa hankinnoissa, ja sitä kautta parantaa niiden taloudellista asemaa. Myös hankintojen tekeminen tarkoituksenmukaisissa osissa edistää yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin.

Hankintojen pakollinen jakaminen osiin. Osiin jakamisella on todennäköisesti positiivinen vaikutus yrityksiin sikäli, että se lisää pienempien ja keskisuurten yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille. On kuitenkin mahdollista, että suurten hankintakokonaisuuksien jakaminen pienempiin osiin johtaa siihen, että tarjouskilpailuun osallistuminen on yrityksille vähemmän houkuttelevaa, ja että ne eivät myöskään voi tarjota suurempaan volyymiin perustuvia hintoja. Lisäksi ehdotus voi vaikuttaa negatiivisesti erilaisten tarkoituksenmukaisten hankinnan toteutuksen mallien kuten kumppanuusmallin käytön edellytyksiin. Suomen Asianajajat katsoo lausunnossaan, että hankintayksiköt tekevät hankintansa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, ja että ehdotettu muotoilu hankintojen osiin jakamisesta on omiaan johtamaan tarpeettomiin oikeusprosesseihin.

Hankintojen pakollinen keskeyttäminen ja uudelleen kilpailuttaminen yhden tarjouksen tilanteessa.

Ehdotuksella hankinnan pakollisesta keskeyttämisestä ja uudesta kilpailutuksesta avoimessa menettelyssä yhden tarjouksen tilanteessa voi yrittäjäjärjestöjen mukaan olla positiivisia yritysvaikutuksia.

Toisaalta eräät yritykset sekä toimialajärjestöt toivat lausunnoissaan esille, että ehdotuksella voi olla negatiivisia kustannusvaikutuksia yrityksille yritysten käyttäessä paljon aikaa tarjousten valmisteluun. Tarjoajien kannalta eniten resursseja vaativiksi työvaiheiksi on tunnistettu teknisen tarjouksen kirjoittaminen sekä tarjouspyynnössä vaadittavien asiakirjojen ja todistusten tunnistaminen ja tuottaminen.

LUONNOS

Tarjouksen tekeminen voi maksaa yritykselle tuhansia tai jopa kymmeniä tuhansia euroja. Säännöstä sovellettaisiin silloinkin, kun yritys on tehnyt tarjouspyynnön mukaisen ja hinnaltaan sopivan tarjouksen. Keskeytys tapahtuisi tarjoajasta ja tarjouksesta johtumattomasta syystä, eikä tarjoajalla ole välttämättä ollut mahdollisuutta ottaa potentiaalista keskeytystä huomioon tehdessään päätöstä siitä, osallistuuko se tarjouskilpailuun Suomessa. Koska markkinakartoitus, jonka tekemällä uudelleen kilpailutuksen voi välttää, on vapaamuotoinen ja vapaaehtoinen toimi, on todennäköistä, että Suomessa toteutettu markkinakartoitus ei välttämättä tule toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannelle maasta peräisin olevan tarjoajan tietoon. Tarjoajasta ja tarjouksesta riippumaton epävarmuus kilpailun loppuun viemisestä ja riski samaa hankintaa koskevan uuden tarjouksen tekemisestä voi siten vähentää yritysten halukkuutta osallistua tarjouskilpailuihin.

5.2.5 Vaikutukset muihin viranomaisiin

Hankintojen valmistelua koskevasta sääntelykokonaisuudesta saattaa seurata tulkinnanvaraisuudesta johtuvia muutoksenhakuprosesseja, jotka ensisijaisesti lisääisivät markkinaoikeuden hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisivat kustannuksia. Markkinaoikeus toteaa lausunnossaan, että velvollisuus hankintojen jakamiseen, sekä uuteen kilpailutukseen yhden tarjouksen tilanteessa voivat laajentaa muutoksenhakuun oikeutettujen joukkoa. Suomen Asianajajaliiton lausunnon mukaan valitusoikeus hankinnan jakamatta jättämisestä on omiaan lisäämään valituksia markkinaoikeudessa. Mahdolliset lisävalitukset kasvattavat markkinaoikeuden työkuormaa ja lisäävät kustannuksia, ja pidentäisivät todennäköisesti jo nyt pitkiä käsittelyaikoja.

5.3 Sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevan ehdotuksen vaikutukset

Sidosyksiköiden käyttöä koskevalla esityksellä on taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia hankintayksiköihin ja yrityksiin, sekä julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Muutos voi lisätä kuntalaissa, hyvinvointialueissa ja hankintalaissa säädettyjen muiden yhteistyömuotojen käyttöä.

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, koska yritykset pääsevät laajemmin kilpailemaan palvelutuotannosta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan³⁴ toimialat, joissa ehdotettu 10 prosentin omistusosuutta koskeva muutos vaikuttaisi vähiten, ovat kiinteistöhuolto sekä asunto- ja kiinteistöosa-kehtiöt. Näillä aloilla alle 10 prosentin omistuksia on suhteellisen vähän: kiinteistöhuollossa alle 10 prosentin omistuksia on 26,3 prosentissa yhtiöistä ja asunto- ja kiinteistöosa-kehtiöissä 7,4 prosentissa yhtiöistä. Näillä toimialoilla ehdotettu muutos kohdistuisi yhteensä 138 yhtiöön.

Sosiaali- ja terveystoimien toimialalla sidosyksiköt tuottavat yleisiä tukipalveluja kuten ruoka-huolto-, ICT- sekä taloushallintopalveluja.

³⁴ Tutkimusraportti 9/2024.

5.3.1 Ehdotetun sidosyksikkösääntelyn vaikutukset kansantalouteen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan sidosyksiköiden omistuksen rajoitusta koskevan ehdotuksen voidaan arvioida aiheuttavan muutostaloudellisia siirtymäajalla sekä sen jälkeen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan sidosyksiköille asetettava 10 prosentin omistussuosivaatimus tulee ensisijaisesti vaikuttamaan niihin sidosyksikköyrityksiin, joilla on yli 10 omistajaa. Myös joukko yrityksiä, joilla on alle 10 omistajaa, mutta joiden omistajista yksi tai useampi omistaa yhtiöstä alle 10 prosenttia, joutuvat reagoimaan uudistukseen. Yhtiöiden, jotka todennäköisesti joutuvat reagoimaan uudistukseen, yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2024 noin 2,8 miljardia euroa. Reagointi ei kuitenkaan suoraan tarkoita, että yhtiöiden tuotanto korvattaisiin markkinaehtoisesti tuotetulla, vaan reagointi voi olla myös esimerkiksi omistussuosuksien uudelleenjärjestämistä ja yhtiön pilkkomista pienemmiksi sidosyksiköiksi, tai muu toiminnan uudelleenjärjestely. Tällöin uudistuksen hyödyt eivät täysimittaisesti realisoidu, mutta uudistuksesta aiheutuisi kustannuksia.

Ehdotuksen aiheuttaman lisäresurssitarpeen voidaan arvioida aiheuttavan hankintayksiköille muutostaloudellisia. Hankintayksiköille muutoksesta aiheutuvaa lisäresurssintarvetta on arvioitu jäljempänä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan uudistuksen hyödyt tulevat syntymään nykyisin sidosyksiköissä tuotettujen palveluiden kilpailuttamisesta. Kaikkein todennäköisimmin hyötyjä syntyy niistä nykyään sidosyksiköiltä tehdyistä hankinnoista, jotka tehdään kymmenien omistajien sidosyksiköissä, koska nämä eivät todennäköisesti tule jatkamaan toimintaansa ennallaan. Tällöin omistajaorganisaatioiden täytyy jatkossa kilpailuttaa palvelut markkinoilta. Muita keinoja hankintojen järjestämiseksi voivat olla muun muassa turvautuminen yhteishankintayksikön palveluihin ja palvelun järjestäminen kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaisin keinoin.

Suomessa toimii Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen perusteella 29 sidosyksikköä, joilla on 15 tai useampi omistaja. Laskelmassa on huomioitu sidosyksikkökonsernien kuten Monetrin ja Numera Palveluiden (entinen Sarastia) eri yhtiöt omina yhtiöinä. Näiden 29 yhtiön yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2024 noin 1,5 miljardia euroa.

Näistä yhtiöistä 21 yhtiötä tuottavat ICT sekä tieto-, yleis-, ja taloushallinnon palveluita. Nämä palvelut ovat pääasiassa ei-paikkaan sidottuja, eli niitä kilpailuttaessa voidaan usein hyödyntää valtakunnallista markkinaa. Näiden yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto on 1,1 miljardia euroa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportin (Hiilamo ym., 2023) mukaan ICT-hankintoihin saatiin keskimäärin 4,1 tarjousta. Vaikka nykyään sidosyksiköiden tuottamat palvelut eroavat osittain markkinoilla tarjotuista, on Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportin (Jääskeläinen ym., 2025) mukaan todennäköistä, että uusia palveluita voidaan tarjota jo lyhyellä aikavälillä. Lisäksi on mahdollista, että nykyisin sidosyksikköinä toimivat yhtiöt siirtyvät toimimaan markkinaehtoisesti. Tästä on jo yksi esimerkkitapaus, kun Numera Palvelut eli entinen Sarastia siirtyy osin yksityiseen omistukseen. Edellä kuvatus perusteella voidaan olettaa, että markkinoilta kilpailutettuihin hankintoihin saadaan useampi tarjous, jolloin kilpailun voidaan odottaa tuovan säästöjä.

PricewaterhouseCoopersin selvityksen mukaan osassa ICT-palveluja korvaavaa markkinatarjontaa ei kuitenkaan synny heti, tai kovin nopeasti. Näin on erityisesti palveluissa, jotka sisältävät toimialakohtaista räätälöintiä, tai räätälöidyissä palveluissa. Markkinoiden syntyyn

LUONNOS

vaikuttaa palvelujen luonne sekä se, miten sidosyksikköyhtiöt ja niiden omistajat tulevat toimimaan uudistuksen johdosta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan muut yhtiöt toimivat pesulapalvelujen, ruokapalvelujen, jätehuollon, sote-palvelujen ja henkilöstövuokrauksen toimialoilla. Nämä ovat pääasiassa paikkaan sidottuja palveluita, joten niiden korvaaminen markkinaehtoisella tuotannolla on riippuvaista paikallisen markkinan olemassaolosta. Paikallinen markkina ei välttämättä tarkoita, että kyseisellä paikkakunnalla toimii yrityksiä, vaan että riittävä määrä yrityksiä on valmis myymään palveluitaan alueelle. On vaikeaa varmuudella arvioida, missä määrin paikallisilla markkinoilla on kilpailua. Näitä palveluita tuottavat ja muutoksen kohteena olevat sidosyksiköt toimivat isoilta osin suurimpien asutuskeskusten ulkopuolella. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuksessa (Hiilamo ym., 2023; ks. myös Jääskeläinen & Tukiainen, 2019) havaittiin, että erityisesti syrjäseuduilla kilpailutettuihin hankintoihin tulee merkittävästi vähemmän tarjouksia kuin muualla maassa. Onkin todennäköistä, että paikkaan sidottujen palveluiden osalta ei synny yhtä paljon kilpailua kuin ei-paikkaan sidotuissa palveluissa, vaan tarjouksia on odotettavissa keskimääräistä vähemmän.

Uudistuksesta syntyvien säästöjen suuruutta voidaan arvioida vertaamalla sidosyksikköuudistuksen tuomaa muutosta siihen, että yhden tarjouksen kilpailutukseen saadaankin useampi tarjous. Tsekeissä tehdyn tutkimuksen (Titl, Vítězslav: The One and Only: Single Bidding in Public Procurement (September 16, 2023) perusteella julkishallinnon hankintakustannukset laskivat noin kuusi prosenttia, kun kilpailutukseen saatiin yhden tarjouksen sijaan kaksi tarjousta. Noin kolme vuotta voimassa ollut lainsäädäntö edellytti vähintään kahta tarjousta huhtikuusta 2012 maaliskuuhun 2015.

Suomessa ja Tanskassa tehdyt tutkimukset (KKV: Policy Brief 1/2025, Aagaard & Linaa, 2024) arvioivat säästöt tätä korkeammiksi ja Suomessa yhden lisätarjouksen tuoma kustannussäästö arvioitiin 11 prosentin suuriseksi. Säästö syntyy kilpailun lisäyksestä, ja kilpailua voidaan odottaa syntyvän enemmän ei-paikkaan sidotuissa palveluissa.

Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan on huomioitava, että sidosyksiköt kilpailuttavat merkittävän osan tuotannostaan markkinoilta. Tässä esitetyissä laskelmissa oletetaan, että 40 prosenttia sidosyksiköiden saamasta liikevaihdosta tulee jo markkinoilta kilpailutettujen palveluiden myynnistä. Arvio ei-paikkaan sidottujen palveluita tarjoavien yritysten kohdalla on, että noin 40 prosenttia liikevaihdosta kilpailutetaan markkinoilta.

Näissä palveluissa voidaan pitää mahdollisena, että hankintoihin saataisiin keskimäärin ainakin kaksi tarjousta, minkä voidaan arvioida tarkoittavan 5–10 prosentin vuotuista säästöä hankintakustannuksissa. Paikkaan sidotuissa palveluissa kilpailua ei välttämättä synny ainakaan lyhyellä aikavälillä yhtä paljon, jolloin vuotuiset säästöt ovat todennäköisesti pienempiä. Jos kilpailua oletetaan syntyvän puolet vähemmän, ovat säästöt noin 2,5–5 prosenttia hankintakustannuksista.

Seuraavassa taulukossa on edellä esiteltyihin lähteisiin perustuva karkea arvio sidosyksikkömuutoksen tuomista säästöistä.

Palvelutyyppe	Liikevaihto (2024) €	Arvio vuosittaisista säästöistä €	Arvio säästöistä 7 vuoden päästä €
Ei-paikkaan sidotut palvelut	0,66 miljardia	33–66 miljoonaa	165–330 miljoonaa

LUONNOS

Paikkaan sidotut palvelut	0,24 miljardia	6–12 miljoonaa	30–60 miljoonaa
Yhteensä	1,5 miljardia	39–78 miljoonaa	195–390 miljoonaa

Taulukko 2

PricewaterhouseCoopersin Oy:n laatiman arvion mukaan ICT- ja tietohallinnon, sekä yleis- ja taloushallinnon yritysten osalta uudistuksesta aiheutuvien muutuskustannusten arvioitiin olevan noin 30 prosenttia muutoksen kohteena olevien yritysten liikevaihdosta. Muutuskustannuksilla tarkoitetaan tässä kertaluonteisia kustannuksia, jotka syntyvät aiemman sopimuksen päättämisestä, uuden sopimuksen tekemiseen liittyvistä toimenpiteistä sekä palvelun tai tuotteen käyttöönottoon liittyvistä kustannuksista. Arvio koskettaa suuria, yli 15 omistajan yhtiöitä, jotka joutuvat merkittävästi muuttamaan toimintaansa uudistuksen seurauksena. Tämä tarkoittaisi noin 450 miljoonan euron kustannusta. Luvuissa on mukana taloushallinnon palvelut. Huomionarvoista on, että edellä kuvattu kustannusarvio saattaa yliarvioida merkittävästikin sellaisille yhtiöille aiheutuvia muutuskustannuksia, jotka eivät tarjoa omistajilleen suuria ICT-järjestelmiä. Tällaisille yhtiöille aiheutuvia muutuskustannuksia ei ole arvioitu.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan on realistista olettaa, että säästöjä ei synny ensimmäisen 1–2 vuoden aikana, sillä kilpailutus vaatii valmistelua ja markkinoiden täytyy ehtiä reagoida muutokseen.

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-palveluista. Lisäksi markkinoiden lisääntynyt hyödyntäminen voi edistää innovaatioita palveluntuotannossa, koska yritykset pääsevät laajemmin kilpailemaan palveluntuotannosta.

Edellä esitellyt julkistaloudelliset laskelmat eivät huomioi kilpailun lisääntymiseen liittyviä dynaamisia vaikutuksia. Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden (esim. Motta 2015, Hyytinen & Maliranta 2019)³⁵ perusteella kilpailu kannustaa markkinoilla toimivia yrityksiä kehittämään jatkuvasti tavaroita ja palvelujaan, toimintatapojaan sekä johtamiskäytäntöjä. Lisääntynyt kilpailu kannustaa yrityksiä parantamaan myymiensä tuotteiden ja palveluiden laatua. Kilpailun toimivuuteen kuuluu osaltaan myös se, että markkinoille tulee aiempaa tuottavampia yrityksiä. Siten toimiva kilpailu myös uudistaa yritysrakennetta, mikä pitkällä aikavälillä edesauttaa työpaikkojen syntymistä.

Kilpailutuksesta saatujen hyötyjen määrä riippuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan siitä, kuinka paljon sidosyksiköiden omaa tuotantoa vapautuu markkinoilta kilpailutettavaksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on edelleen 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

³⁵ Motta, M. (2015). *Competition Policy*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511804038>.

Hyytinen, Ari – Maliranta, Mika: Kasvu ja talouden dynamiikka yritystasolla. Teoksessa Seppo Honkapohja – Vesa Vihriälä (toim.): *Suomen kasvu*. Helsinki 2019.

LUONNOS

osuus vaihtelee merkittävästi eri toimialoilla ja sen arvioidaan olevan 40–90 prosenttia sidosyksikköyrityksen liikevaihdosta.

Yli 10 omistajan sidosyksiköiden liikevaihto oli vuoden 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 suuromistajilla ei välttämättä ole kannustimia luopua omistuksestaan tai vähentää sitä. 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.

5.3.2 Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin

5.3.2.1 Toiminnalliset vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin

Sidosyksiköiden omistuksen vähimmäisomistusosuuden rajaaminen 10 prosenttiin edellyttää muutoksia niiltä kunnilta ja hyvinvointialueilta, jotka omistavat jostain sidosyksiköstä alle 10 prosentin osuuden. Karkeasti ottaen vaihtoehdot ovat tällöin:

1. Koko sidosyksikön muuttaminen markkinaehtoiseksi yritykseksi ja sidosyksikköasemasta luopuminen; hankinnan toteuttaminen joko yksin tai yhteishankintana, esimerkiksi yhteishankintayksikön kautta.
2. Sidosyksikön uudelleenjärjestely niin, että 10 prosentin omistusosuus täyttyy kaikilta sen palveluja hyödyntäviltä kunnilta sidosyksiköiltä.
3. Toiminnan siirtäminen kuntien tai hyvinvointialueiden omaksi tuotannoksi joko yksin tai yhdessä, esimerkiksi kuntayhtymänä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportissa 9/2024 arvioitiin sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimusta ja 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 Kilpailu- ja kuluttajavirasto päivitti raporttia vastaamaan manipulointimahdollisuuden aiheuttamia epävarmuuksia muun muassa poistamalla siitä kyselyn tulokset ja vastaukset. Arvioiden tulkinnassa 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 2.4.1 olevassa taulukossa on kuvattu sidosyksiköiden omistusosuutta sekä kuvataan

LUONNOS

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 omistusosuus on alle 10 prosenttia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tunnisti 191 sidosyksikköasemassa olevaa yritystä, joilla on vähintään yksi omistaja, jonka omistusosuus on alle 10 prosenttia. Kaikki nämä 191 yhtiötä joutuvat reagoimaan 10 prosentin 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 palvelu markkinoilta.

Suurimmalla osalla, eli 143 yhtiöllä on enintään 10 omistajaa, eli ne voisivat 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 järjestämään tarvittavan palvelun muulla tavoin tai hankkimaan sen markkinoilta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan 48 yhtiössä 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.

Sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevan muutoksen vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin sidosyksiköiden omistajiin, jotka ovat hyödyntäneet sidosyksikköä palvelun toteuttajana, mutta eivät enää täyttäisi omistusosuutta 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.

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.

Sidosyksikkösääntelyn vaikutukset toimialoittain

ICT ja tietohallinto

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan alle 10 prosentin pienomistusten osuus on suurin henkilöstövuokrauksen, ICT- ja tietohallinnon, sekä talous- ja yleishallinnon toimialoilla. ICT- ja tietohallintotoimialalla on yhteensä 25 yritystä, joista 20:llä on vähintään yksi omistaja, jonka omistusosuus on alle 10 prosenttia. Sidosyksikköiden omistusta koskevan rajoituksen muutos vaikuttaisi siten ICT ja tietohallinnon toimialalla 20 yhtiöön.

Yleisesti sidosyksikköjen mahdollisten purkautumisten vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida olevan laajoja, sillä ICT-sidosyksikköjen rooli palveluketjussa on hyvin moninainen. ICT- ja tietohallintopalveluissa taloudelliset vaikutukset vaihtelevat palvelutyypin, sopimusehtojen ja hankintayksikön koon mukaan. Lausuntopalautteessa esitettyjen arvioiden mukaan 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, mistä todennäköisesti aiheutuu negatiivisia taloudellisia vaikutuksia hankintayksiköille. Kilpailu ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan ehdotuksen vaikutukset voisivat olla erilaisia ja niiden laatu ja laajuus vaihtelisi omistajan koosta riippuen. 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.

Olemassa olevia sopimuksia koskevat ehdot, kuten sopimuskausi, sopimussakot, sekä järjestelmän siirrettävyyttä ja kehittämismahdollisuuksia koskevat taloudelliset, oikeudelliset ja tekniset toimittajalukot, kuten immateriaalioikeudet, sekä suljetut rajapinnat ja lähdekoodit voivat aiheuttaa muutuskustannuksia, jotka voivat olla huomattavia.

PricewaterhouseCoopersin selvityksen mukaan ICT-palvelut voidaan jakaa neljään eri ryhmään: 1) asiantuntijapalveluihin, 2) vakioituihin palveluihin, kuten yleisesti käytössä oleviin perustietotekniikan palveluihin ja joihinkin tietoturvapalveluihin, 3) toimialasidonnaisiin palveluihin, jotka sisältävät jossakin määrin toimialasidonnaista räätälöintiä, sekä 4) räätälöityihin palveluihin.

ICT-asiantuntijapalveluihin ei odoteta kohdistuvan muutuskustannuksia. Ne ovat usein joko lyhytkestoisia, tai muuten helposti uudelleen kilpailutettavissa siirtymäajan kuluessa. Vakioidut palvelut, kuten organisaation perustietotekniikka palveluineen olisivat todennäköisesti PricewaterhouseCoopersin arvion mukaan kilpailutettavissa siirtymäajan kuluessa. Näissä palveluissa esimerkiksi yksityisellä sektorilla viiden vuoden sopimuskausi on tavanomainen. On todennäköistä, että vakioiduissa palveluissa merkittäviä muutuskustannuksia ei tulisi palvelujen uudelleen kilpailuttamisen muutoinkin ajankohtaistuessa. Selvityksessä esitetyn arvion mukaan suurin osa palveluista on asiantuntijapalveluita ja vakioituja palveluita.

PricewaterhouseCoopersin selvityksessä toimialasidonnaisilla palveluilla tarkoitetaan ICT-ratkaisuja ja järjestelmiä, jotka eivät ole toimialariippumattomia kuten vakioidut palvelut, vaan joiden tulee tukea julkisen sektorin organisaation toimintaa. Esimerkkejä tällaisista ratkaisuista tai järjestelmistä ovat muun muassa rakennetun ympäristön toimialaa tukevat paikkatietojärjestelmät sekä varhaiskasvatuksen ja opetuksen ratkaisut. Vaikka tarpeet eroavat yksityisen

LUONNOS

sektorin tarpeista, niin hankintayksiköiden tarpeet ovat keskenään samanlaiset. Selvityksen mukaan muutuskustannukset ovat toimialasidonnaisten palveluiden kategoriassa lähtökohtaisesti merkittävät. Mikäli hankintayksikkö on jo ottanut käyttöön sidosyksikön tuottaman toimialasidonnaisen ratkaisun, ei ole perusteltua pakotettuna vaihtaa sitä toiseen.

Selvityksen mukaan tietyille hankintayksiköille räätälöityjen palveluiden kategoriaan luokitellaan paitsi räätälöidyt sovellukset myös sellaiset valmisohjelmistojen käyttöönotot, joissa joudutaan tekemään merkittävästi asiakaskohtaista sovittamista, esimerkiksi potilastietojärjestelmän käyttöönotto tai ison organisaation palkanlaskentajärjestelmä. Räätälöidyissä ratkaisuissa ei tyypillisestä haeta mittakaavaetuja vaan hankintayksikön toimintaa parhaiten tukevia ratkaisuja. Näiden palvelujen muutuskustannukset olisivat erittäin suuret, eikä sovelluksen vaihtaminen toiseen ole käytännössä vaihtoehto järkevien siirtymäaikojen kuluessa.

Selvityksen mukaan yksi tapa arvioida muutuskustannuksia on arvioida niitä sidosyksikön liikevaihdon kautta esimerkiksi seuraavilla keskiarvoisilla kertoimilla: kilpailutuskustannus 10 prosenttia palvelun arvosta tai vuoden liikevaihdosta, käyttöönottokustannus 15 prosenttia palvelun arvosta, ja palvelun lopettamiskustannus 5 prosenttia palvelun arvosta. Tällä laskentatavalla kertaluonteiset muutuskustannukset olisivat 30 prosenttia sidosyksikön liikevaihdosta. Kaikkien ICT-palveluita toimittavien sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto on 970 miljoonaa euroa (vuosi 2023, lähde: Elinkeinoelämän keskusliitto). Mikäli kaikki näiden sidosyksiköiden palvelut siirrettäisiin markkinaehtoisille yrityksille kertaluonteiset muutuskustannukset yllä kuvatulla laskentatavalla, olisivat 291 miljoonaa euroa. Todennäköisesti kuitenkin läheskään kaikkia palveluita ei tulla siirtämään.

Yleis- ja talous- ja henkilöstöhallinto

Yleis- ja taloushallinnon toimialalla hankintayksiköiden keskimääräiset omistususuudet jäävät pääsääntöisesti alle 10 prosentin kaikissa omistajaryhmissä. Poikkeuksena ovat suuret kunnat, joiden keskimääräinen omistususuus on noin 15 prosenttia. Yleis- ja taloushallinnon toimialalla muutosvaikutukset kohdistuisivat Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan 83 yhtiöön ja henkilöstövuokrauksen toimialalla seitsemään yhtiöön. Näin ollen sektorilla jouduttaisiin huomattaviin omistusten uudelleenjärjestelyihin. Omistususuutta 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.

PricewaterhouseCoopers arvioi selvityksessään muutuskustannuksia yleis-, talous-, ja henkilöstöhallinnon alalla taustaoletuksella, että yksikkökustannus on 1000 euroa/henkilötyöpäivä, hankinnoissa käytetään vakiosopimusehtoja ilman muokkauksia, ja hyödynnetään olemassa olevia sopimusten ja sopimusten kohteiden määrittelyjä. Selvityksen mukaan asiantuntijapalveluiden, henkilöstövuokraus- ja muiden tukipalvelujen toimeksiannot ovat kestoltaan niin lyhyitä, että näiden sopimusten alla olevia palveluita ei tarvitse siirtää. Seuraavassa esitetään arviot muutuskustannuksista tilanteissa, joissa sidosyksikköön ulkoistettu taloushallinnon tai henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelukokonaisuus siirretään toiselle palvelutoimittajalle. Seuraavat arviot sisältävät hankintakustannukset, sekä kustannukset uuden palvelun käyttöönotosta ja olemassa olevan palvelun alasajosta edellä mainituin taustaoletuksin: suuri hankintayksikkö: kustannus olisi noin 1 300 000 euroa tai enemmän. Keskisuuri hankintayksikkö: kustannus olisi noin 750 000 euroa tai enemmän. Pieni hankintayksikkö: noin 150 000 euroa.

Henkilöstövuokraus

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 sidosyksikköjen 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 ruokapalvelujen toimialalla voidaan katsoa olevan vähäisiä, sillä vaikka ruokahuollossa suurempien kuntien omistussuos on keskimäärin suurempi kuin pienempien kuntien, pienissäkin kunnissa omistussuos 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 taloudellisten vaikutusten voidaan arvioida olevan positiivisia.

Vaikutukset jätetoimialalla

Koska jätehuoltoa hoitavia kunnallisia jäteyhtiöitä koskevasta poikkeuksesta on tarkoitus säätää jätelaki II:ssa, ei sidosyksikkösääntelyyn esitetty muutos todennäköisesti vaikuta jätetoimialaan.

Mikäli poikkeusta ei säädettäisi, ympäristöministeriön arvion mukaan sidosyksiköiden omistusta koskeva esitys edellyttää muutoksia omistusrakenteeseen kaikissa nykyisissä kunnan jätelaitoksissa, joissa on yli kaksi omistajakuntaa, eli 24 yhtiöön 26:sta. Omistusrakennetta on purettava ja toiminta organisoitava uudelleen, mahdollisesti useampaan pienempään 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.

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

LUONNOS

nousuun. Lisäksi negatiivisia kustannusvaikutuksia arvioidaan aiheutuvan kuntien jäteyhtiöiden hallinnoimaan infra-omaisuuteen sekä pitkäaikaisiin jätteenkäsittelypalveluita 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.

5.3.2.2 Taloudelliset vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevan muutoksen vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin sidosyksiköiden omistajiin, jotka ovat hyödyntäneet sidosyksikköä palvelun toteuttajana, mutta eivät enää täyttäisi omistusosuutta 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 vaikutuksien 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 ja palveluissa, joilla markkinat ovat kehittämättömät, uusien sopimusten samanaikaisen ja laajamittaisen kilpailuttamisen voidaan arvioida nostavan hintoja verrattuna sidosyksiköiltä aikaisemmin hankittujen palveluiden hintoihin.

Pieniin hankintayksiköihin kohdistuvien kustannusten voidaan arvioida johtuvan sidosyksikköjen volyymikustannushyötyjen menettämisestä sekä itse toteutetusta palvelun kilpailuttamisesta aiheutuvasta kustannuksesta. Kustannusten voidaan arvioida kuitenkin tasaantuvan pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä sekä hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä. Muutoksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää yhteishankintayksiköiden kilpailutusten 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.

Siirtymäajan puitteissa hankintayksiköt voisivat pyrkiä kartoittamaan olemassa olevat sidosyksikköjensä kanssa tekemänsä sopimukset, analysoimaan kunkin palvelun osalta tarvittavat toimenpiteet palveluiden jatkon turvaamiseksi, sekä toteuttamaan nämä toimenpiteet.

LUONNOS

Hankintayksiköt voivat tuottaa palveluita itse, hankkia niitä yhteishankintayksiköltä tai kilpailuttaa niitä markkinoilta yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.

Lisäksi tulee selvitettäväksi sidosyksikköyhtiöiden toiminnan ja tulevaisuuden vaihtoehdot jatkossa, sekä toteutettavaksi tarvittavien päätösten ja toimenpiteiden täytäntöönpano. Joissakin tapauksissa sidosyksiköiden omistusosuuksia voidaan järjestellä uudelleen, joissakin tapauksissa sidosyksiö voi siirtyä toimimaan markkinoille joko kokonaan tai osittain yritysjärjestelyn seurauksena.

Ehdotukseen sisältyvillä siirtymäsäännöksillä pyritään vähentämään sopimuksen ennakkaikaisesta päättämisestä aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia.

5.3.3 Vaikutukset sidosyksikköyhtiöihin

Sidosyksikkösääntelyn muutokset kohdistuvat sidosyksiköihin, jotka ovat osakeyhtiömuotoisia. Siten niihin sovelletaan osakeyhtiölakia. Yhtiöt ja niiden omistajat selvittävät, mitä muutoksia yhtiöön ja sen toimintaan olisi kannattavaa tehdä liiketaloudellisista ja toiminnallisista sekä oikeudellisista lähtökohdista. Vaihtoehtoisia ratkaisuja voivat olla esimerkiksi yhtiön siirtyminen toimimaan markkinoilla, yhtiön toimintojen yhtiöittäminen mahdollisesti eri yhtiöihin huomioiden kuitenkin Unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-692/23, sekä liiketoimintasiirrot tai -kaupat.

Kaikissa toimenpiteissä tulee noudattaa osakkaiden yhdenvertaisuusperiaatetta, mikä on säädetty suojaamaan pienempiä osakkeenomistajia. Osakeyhtiölaki ei mahdollista tilannetta, jossa suuremmat tai tietyt osakkaat voisivat pakkolunastaa pienempien osakkaiden osakkeet vastoin näiden tahtoa, mikäli yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ei ole tähän varauduttu, eivätkä osakkaat suostu tarvittaviin yhtiöjärjestyksen tai osakassopimuksen muutoksiin. Todennäköistä kuitenkin on, että yhtiöt ja niiden osakkaat pyrkivät löytämään kannattavan ratkaisun.

Lisääntyvän hallinnollisen työn vaikutuksia voidaan arvioida aiheutuvan sidosyksikköyhtiöiden uudelleen järjestelystä suunnittelusta toteutukseen asti.

Mahdollista on, että olemassa olevissa yhtiöjärjestyksissä ja osakassopimuksissa on huomioitu omistajissa tapahtuvat muutokset, minkä voidaan arvioida joissakin tapauksissa pienentävän mahdollisesta yhtiön purkamisesta aiheutuvaa hallinnollista työtä. Nämä ehdot koskevat kuitenkin todennäköisesti yksittäisen osakkaan luopumista osakkuudestaan, eikä niissä ole varauduttu lainsäädäntöön perustuvaan, laajamittaiseen omistusten uudelleenjärjestelyyn, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia yhtiön toimintaan ja talouteen, kuten myös lausuntopalautteessa on todettu.

PricewaterhouseCoopersin selvityksen perusteella tarvittavien muutosten toteuttaminen veisi kokonaisuudessaan aikaa noin vuoden verran. Aikaa uusien palveluiden syntymiseen markkinoilla voi mennä esimerkiksi noin vuodesta kahteen vuoteen.

Myös sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä. Sidosyksiköiden omien kilpailutettujen sopimusten uudelleen järjestämisen sekä mahdollisen uudelleen kilpailuttamisen voidaan arvioida aiheuttavan hallinnollisen työn määrän kasvua. Jos sidosyksikön oman palveluntuottajan kanssa tekee hankintasopimusta joudutaan merkittävästi muuttamaan esimerkiksi palvelutarpeen pienentymisen seurauksena, on mahdollista, että kysymyksessä on hankintalain 136 §:n mukainen olennainen sopimusmuutos, joka edellyttää sopimuksen uudelleen kilpailuttamista.

LUONNOS

Ehdotuksella arvioidaan olevan negatiivisia vaikutuksia sidosyksiköiden talouteen niiden joutuessa uudelleen järjestelemään sekä sopeuttamaan toimintansa vastaamaan rajoitetumman omistajamäärän tarpeita. Ehdotuksesta aiheutuvia suoria negatiivisia vaikutuksia arvioidaan olevan suora ja merkittävä liikevaihdon menetys omistajamäärän pienentyessä, sekä mahdolliset sopimussakot sopimusten ennenaikaisesta päättämisestä tai volyymin pienenemisestä. Koska sidosyksikköyhtiöt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat tehneet suuriakin sopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa, on riski, että ne joutuvat skaalaamaan sopimusten laajuutta alaspäin tai irtisanomaan niitä sopimusehtojen vastaisesti. Tällöin on riski sopimussakosta. Toimintavolyymien pienemisen voidaan myös arvioida heikentävän tai poistavan skaalaetuja, mikä nostaa yksikkökustannuksia ja voi pakottaa nostamaan hintoja jäljelle jääville omistaja-asiakkaille.

Näiden riskien voidaan arvioida vaikuttavan negatiivisesti yhtiön kannattavuuteen ja heikentävän yhtiön taloudellista vakautta ja mahdollisesti myös uhata sen toiminnan jatkuvuutta. Välillisesti ehdotus voi myös vaikeuttaa tulevien investointien suunnittelua ja rahoitusta.

5.3.4 Viranomaisvaikutukset

Sidosyksikkösääntelyä koskevalla muutoksella voi olla huomattavia hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia. Sidosyksiköiden omistaja-asiakkaina olevien hankintayksiköiden tulee selvittää, mitä tavaroita ja palveluja ne hankkivat sidosyksiköiltä, ja minkälaisin sopimusehdoin. Lisäksi selvitettäväksi tulee, päätyvätkö olemassa olevat sopimukset siirtymäajan kuluessa, ja miten kyseiset hankinnat jatkossa järjestetään. Vaihtoehtoisia järjestämistapoja voivat palvelusta riippuen olla palvelun hankinta markkinoilta, työn tekeminen itse, osto yhteishankintayksiköltä, hankinta yhdessä toisten hankintayksiköiden kanssa, tai kuntalain mukainen yhteistyö.

Lisäksi omistavalle hankintayksikölle aiheutuu hallinnollista työtä omistajien selvittäessä, mitkä ovat sidosyksikköyhtiön tulevaisuuden vaihtoehdot. Selvitettäväksi tulee, jatkaako yhtiö toimintaa, mutta markkinoilla toimivana yhtiönä, järjestelläänkö sen omistusosuudet uudelleen, ja onko yhtiön toiminta sellaista, että se on pilkottavissa pienempiin osiin, ja perustetaanko uusia, pienempiä yhtiöitä tai kuntayhtymiä. Selvitykset edellyttävät yhtiön sopimuskantaan perheytymistä, sekä toiminnallista, taloudellista ja oikeudellista arviointia.

Sidosyksikköjen omistusta koskevan siirtymäajan ja ilmoittamisvelvoitteen viranomaisvaikutukset

Hankintayksikön velvoitteesta ilmoittaa Valtiokonttorille sellaiset sopimukset, joita olisi tarkoituksenmukaista jatkaa pidemmällä siirtymäajalla. Ilmoittamismenettelyn arvioidaan lisäävän hankintayksiköiden hallinnollista työtä niiden käydessä läpi sidosyksiköidensä kanssa tekemiään sopimuksia ja arvioisessa mahdollisten pidemmän siirtymäajan tarpeellisuutta sekä mahdollisuutta. Lisäksi ilmoittamisesta arvioidaan aiheutuvat jonkin verran hallinnollista työtä hankintayksikölle niiden täyttäessä edellytetyt ilmoitukset Valtiokonttorille. Hankintayksiköille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia voitaisiin pienentää kohdentamalla ilmoitusvelvoite tarkoituksenmukaisiin tietoihin ja ilmoitusprosessin sujuvuuden varmistamiseen.

Ehdotuksesta arvioidaan aiheutuvan Valtiokonttorille järjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta sekä taloudellisia kustannuksia että hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia. Valtiokonttori on arvioinut järjestelmän kehittämiskustannusten olevan noin 30 000 euroa.

5.3.5 Vaikutukset yksityisiin

Yhdeksässä sidosyksikkönä toimivassa yhtiössä on yli 50 omistajaa, jolloin on epätodennäköistä, että nämä yhtiöt voisivat jatkossa toimia nykyisenkaltaisena sidosyksikkönä. Positiivisia vaikutuksia voidaan arvioida olevan erityisesti pienille ja keskisuurille sekä mikroyrityksille, kun suuri osa sidosyksiköiltä aikaisemmin suoraan tehdyistä hankinnoista tehdään jatkossa kilpailuttamalla ne markkinoilta. Muutos lisää yritysten mahdollisuuksia osallistua niiden palveluiden tuottamiseen, joita ovat tähän saakka tuottaneet julkiset sidosyksiköt. Pienten- ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisella voidaan tukea talouskasvua, lisätä alueen työllisyyden kehitystä sekä lisätä kilpailukykyä ja elinvoimaa.

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, koska yritykset pääsevät laajemmin kilpailemaan palveluntuotannosta.

Sidosyksikköjä koskeva omistusosuusvaatimuksesta todennäköisesti seuraa, että nykyisiä sidosyksikköyhtiöitä järjestellään uudelleen. Niiden omistuksia tullaan pilkkomaan pienempiin yksiköihin, tai ne tulevat mahdollisesti siirtymään markkinoille joko itse, tai yrityskaupan seurauksena. Näistä toimenpiteistä johtuen on mahdollista, että yhtiön nykyisiin toimintatapoihin ja henkilöstöön voi jatkossa tulla muutoksia. On mahdollista, että työntekijöitä irtisanotaan, tai että osa heistä vaihtaa oma-aloitteisesti työpaikkaa lainsäädännön mahdollisten seurausten epävarmuudesta johtuen.

Jos jätealaa koskevaa poikkeusta omistusosuusvaatimukseen ei säädettäisi, ehdotetulla 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella saattaa olla vaikutuksia kotitalouksille sellaisten jäteyhtiöiden toiminnan uudelleen järjestelyn myötä, mitkä eivät täytä ehdotettua omistusosuusvaatimusta. 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 kilpailuilta 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.

5.3.6 Sidosyksikkösääntelyn vaikutukset kyberturvallisuuteen

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Traficomin Kyberturvallisuuskeskuksen mukaan esitetyt rajoitukset sidosyksiköiden käyttöön vaikuttaisivat negatiivisesti turvallisuus- ja huoltovarmuuskäsitteeseen etenkin nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa. Sidosyksiköt ovat keskeisiä varautumisen kannalta, koska palveluita on tuotettava myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta taloudellisesti kannattavaa tai muutoin mahdollista.

LUONNOS

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sidosyksikkösääntelyyn esitetty muutos voi aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia haittoja julkiselle sektorille, mukaan lukien kuntien ja hyvinvointialueiden välinen alueellinen yhteistyö tieto- ja kyberturvallisuuden tukipalveluiden järjestämisessä. Näiden toimintojen jatkuvuus on turvattava sidosyksikkösääntelyssä.

Jos nykyinen kyberturvallisuuden kannalta toimiva ratkaisu ja palvelurakenne lopetetaan nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa, syntyy merkittäviä riskejä haavoittuvuudelle. Kunnat joutuvat järjestämään toimintansa itse, mikä todennäköisesti kasvattaa kustannuksia ja vaatii enemmän alueellisia resursseja, joita ei välttämättä ole riittävästi saatavilla.

On tunnistettu, että siirtymävaiheet ovat erityisen alttiita kyberhyökkäyksille. Maantieteelliset sijainnit huomioiden on tärkeää, ettei eri alueilla Suomessa riskeerata toimivia järjestelyjä, mikä voisi aiheuttaa yhteensopivuushaasteita ja viiveitä palveluiden tuottamisessa, sekä uusia haavoittuvuuksia.

Erityisesti ICT-infrastruktuurin ja -palveluiden osalta sidosyksiköillä on kriittinen rooli asiakkaidensa toimintojen jatkuvuuden turvaamisessa. ICT-infrastruktuuri ja palvelut muodostavat kyberturvallisuuden näkökulmasta kokonaisuuden, jota ei voi jakaa osiin. Jakamisen ja palveluiden sirpaloitumisen riskinä on, että turvallisuuteen syntyisi aukkoja, joita ulkomaiset tiedus-
telutahot ja rikolliset pyrkisivät hyödyntämään.

Valtion kyberturvallisuusjohtajan näkemyksen mukaan käytettävissä olevan kyberturvallisuuden osaamis- ja tietotaso romahtaisi uudistuksen toteutuessa, sillä nykyisissä yhteistyörakenteissa osaaminen on ollut käytettävissä ja turvaamassa palveluiden jatkumista yhteisesti sidosyksiköiden kautta. Edelleen kyberturvallisuusjohtajan arvion mukaan vaikutukset olisivat nykyiset, koko ajan lisääntyvät uhkakuvat huomioiden, kestävämmät. Osaajia ei uudistuksen toteutuessa riittäisi kaikille niistä tarvitseville, eivätkä toisaalta taloudelliset resurssit monilla kunnilla riitä omien osaajien palkkaamiseen. Erilaiset julkisyhteisöihin kohdistuvat kyberturvallisuusvaatimukset ja velvoitteet kiristyvät jatkuvasti. Kyberturvallisuusjohtajan näkemyksen mukaan organisaatioiden osaaminen ei uudistuksen toteutuessa riittäisi näiden vaateiden täyttämiseen eivätkä uhkakuvat ja riskit huomioiden riittävään varautumisen tasoon.

Esitetty sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus heikentäisi arvion mukaan palveluiden jatkuvuutta ja kyberturvaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla, joilla markkinaehtoisten ratkaisujen saatavuus on erittäin rajallista. Näin ollen pienet kunnat joutuisivat järjestämään palvelunsa itsenäisesti, mikä kasvattaisi hallinnollista taakkaa ja lisäisi riskejä sekä kyberturvallisuuden, että varautumisen näkökulmasta.

Kyberturvallisuutta ei voi lisätä olemassa olevien ICT-rakenteiden ja palvelujen päälle, vaan sen tulee olla sisäänrakennettuna koko ICT-arkkitehtuuriin ja toimintaan. Jos järjestelmä sirpaloituu, syntyy todennäköisesti uusia haavoittuvuuksia kyberhyökkäyksille. Kyberturvallisuuskyvykkyyden rakentaminen vie aikaa, riippumatta siitä, millaista vaihtoehtoista ratkaisumallia tarkastellaan.

Valtiovarainministeriön mukaan pienten hankintayksiköiden heikko neuvotteluvoima ja markkinoiden kehittymättömyys voisi johtaa vakaviin puutteisiin kyberturvallisuudessa, tietoturvassa tai kriisitilanteisiin varautumisessa. Kyseiset toiminnot ovat tyypillisesti olleet sidosyksiköiden tuottamia palveluita, etenkin pienemmille omistajille. Tällaiset ongelmat eivät vaikuttaisi vain hankintayksiköihin, vaan ne voisivat heijastua muun muassa kuntien ja

LUONNOS

hyvinvointialueiden asukkaisiin sekä laajemmin yhteiskuntaan. Viime kädessä tällaiset puutteet ja niiden korjaaminen olisivat useasti valtion vastuulla.

Sidosyksiköiden nykyisin tuottamat ICT-palvelut ovat hankittavissa myös yksityisiltä markkinoilta. Myös yksityisellä sektorilla on tarve vastaaville palveluille, joten niille on myös runsasta kysyntää. Vaikka palveluita on saatavilla, niiden hankintaan liittyy merkittäviä haasteita, jotka koskevat erityisesti osaamisvajetta, markkinan rakennetta ja siirtymävaiheiden hallintaa. Ostajilla on osaamisvajetta, mutta myös palvelujen tarjonnassa tarvittaisiin merkittävästi lisää osajia.

Riskejä voidaan pienentää riittävän pitkällä siirtymäajalla ja hankintojen huolellisella valmistelulla. Riskejä voitaisiin pienentää jaksossa 5.3.2.1 läpikäydyillä vaihtoehtoisilla tavoilla järjestää kyberturvallisuuspalvelut. Palvelut olisi mahdollista hankkia esimerkiksi yhdessä useiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa (ns. hankintarengas-yhteistyö) tai hyödyntämällä yhteishankintayksiköiden palveluja. Riskien lieventämisessä edesauttaisi myös yhteisten toimintamallien luonti, joita kunnat ja hyvinvointialueet. Lisäksi hankintaosaamisen lisäämisellä ja tukitoimilla voitaisiin pienentää ehdotuksesta aiheutuvia riskejä.

On kuitenkin mahdollista, tai jopa todennäköistä, että kustannukset nousevat. Valtion kyberturvallisuusjohtajalta saadun tiedon mukaan erään suuren hankintayksikön tekemän markkinakartoituksen perusteella 24/7 SOC-palvelut (Security Operations Center) hankittuna markkinoilta kyseiselle organisaatiolle olisivat hinnaltaan noin 3–4 kertaiset verrattuna saman palvelun hankintaan sidosyksiköltä.

5.4 Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankintoja koskevien muutosehdotusten pääasialliset vaikutukset

Ehdotuksen huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia on arvioitu toisaalta sidosyksiköitä koskevan omistusvaatimusta koskevan muutosehdotuksen näkökulmasta ja toisaalta turvallisuuskäsitteiden huomioimisesta hankinnoissa koskevien muutosehdotusten hankintalain 2 §:n (soveltamisala), 74 §:n (hankinnan kohteen kuvaus) ja 81 §:n (soveltuvuusvaatimukset) näkökulmasta. Sidosyksiköitä koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia on käsitelty omassa luvussa. Esityksellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia hankintayksiköille, sillä muutokset antavat hankintayksiköille paremmat oikeudelliset työkalut huomioida ja edellyttää turvallisuus- ja huoltovarmuuskäsitteitä hankinnoissaan (niin hankinnan kohteen kuvauksessa kuin toimittajan soveltuvuudessa) kun hankintaan sovelletaan hankintalakia tai erityisalojen hankintalakia. Tämä mahdollistaa paremman riskienhallinnan ja voi ennaltaehkäistä merkittäviä taloudellisia vahinkoja, jotka aiheutuisivat turvallisuuspuutteista tai toimitusketjun häiriöistä. Ehdotuksen arvioidaan vahvistavan kansallista turvallisuutta ja strategista autonomiaa kriittisissä hankinnoissa. Esimerkiksi huoltovarmuuskeskus on antamassaan lausunnossa tuonut esille, että huoltovarmuutta ja turvallisuutta lisäävien ehtojen sisällyttäminen myös yleisen hankintalain mukaisesti toteutettaviin hankintoihin mahdollistaa nykyistä kestävämmän huoltovarmuutta tukevien hankintojen tekemisen.

Hankinnan kohteelle sekä tarjoajille asetettavien turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevien vaatimusten asettamisesta voi olla positiivisia yritysvaikutuksia erityisesti sellaisille yrityksille, jotka ovat panostaneet turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen ja toimitusketjunsäilytykseen. Tällaisten yritysten voidaan arvioida saavan myös kilpailuetua ja ne voivat kasvattaa liikevaihtoaan. Lisäksi muutosten voidaan katsoa kannustavan markkinoita yleisesti investoimaan turvallisuuteen. Toimivan huoltovarmuusjärjestelmän perustana ovat toimivat kansalliset

LUONNOS

ja kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Esitetyn muutoksen seuraukset olisivat myös julkishallinnon näkökulmasta positiivisia, kun kilpailu ja tarjonta lisääntyvät. Sidosyksikköjä voidaan kehittää kuitenkin kuten tähänkin saakka. Ehdotetun sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia kyberturvallisuuteen sekä vaikutuksia arvioidaan jäljempänä. On tärkeää, että hankintayksiköiden jatkuvuudenhallintaan ja varautumiseen liittyvän toimintakyvyn säilyttäminen varmistetaan myös sidosyksikkösääntelyä koskevien muutosten toteuttamisen aikana.

Hankintayksikön asettaessa hankinnan kohteelle tai tarjoajalle turvallisuuteen taikka huoltovarmuuteen liittyviä vaatimuksia, voi tällä olla negatiivisia vaikutuksia kilpailun vähentymiselle tarjoajien ja tarjousten määrän vähentyessä. kun hankinnan kohteelle asetetaan lisävaatimuksia, voi tällä olla vaikutuksia tarjousten hintaan. Ehdotuksesta voidaan arvioida aiheutuvan negatiivisia vaikutuksia sellaisille yrityksille, jotka eivät pysty vastaamaan hankintayksikön asettamiin korotettuihin turvallisuusvaatimuksiin. Vaatimusten täyttäminen voi edellyttää usein merkittäviä investointeja ja lisää hallinnollista työtä vaatimustenmukaisuuden osoittamisessa. Tämä voi asettaa erityisesti pk-yritykset ja EU:n ulkopuoliset toimijat epäedulliseen asemaan. Lisäksi lisäkritereiden asettaminen voi lisätä hankinnoista tehtävien valitusten määrää ja näin lisätä hankintamenettelyn kestoa.

Vaikutukset elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin

Muutosehdotuksen vaikutusten arvioidaan pääasiassa olevan positiivisia. 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. Pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytysten parantuminen voi tukea alueellista elinvoimaa ja lyhyempiä toimitusketjuja (huoltovarmuus). Hankinnan kohteen kuvausta (74 §) ja valintaperusteita (81 §) koskevat täsmennykset voivat edistää hankintayksiköiden mahdollisuuksia asettaa ja arvioida laatu-, alkuperä- (kotimaisuus, lähiruoka), ympäristö- (luomu, kestävyys) ja ravitsemusvaatimuksia. Tämä voi parantaa tarjottavan ruuan laatua ja tukea elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin asetettuja laajempia poliittisia tavoitteita. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteiden käyttö mahdollistaa laadun painottamisen pelkän hinnan sijaan, mikä voi lisätä positiivisia kustannusvaikutuksia pitkällä aikavälillä esimerkiksi vähentynyt ruokahävikki. Laatu-, alkuperä- ja ympäristökritereiden painottaminen voi lisäksi parantaa näiden yritysten kilpailuasemaa suuriin volyymitoimijoihin nähden ja mahdollistaa paremman hinnan laadukkaammille tuotteille.

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 tuotantolosuhteiden vaatiminen ja kehittäminen yhteistyössä markkinoiden kanssa voidaan arvioida parantavan julkisten organisaatioiden valmiuksia vastata tulevaisuudessa hyvinvoinnin turvaamiseen sekä ympäristömuutoksiin ja luonnonvarojen riittävyyteen liittyviin haasteisiin.

LUONNOS

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 -toimenpideohjelman tuotoksia ja ohjeistusta.

Toisaalta muutosehdotuksella voi myös olla negatiivisia vaikutuksia. Elintarvikkeiden vastuullisuuden lisääminen voi kuitenkin hetkellisesti vähentää yritysten mahdollisuuksia osallistua kulloiseenkin tarjouskilpailuun, sillä markkinat eivät aina pysty vastaamaan julkisen sektorin muuttuneisiin vaatimuksiin tai edellytykset reagointiin voivat olla rajalliset. Erityisvaatimusten (laatu, alkuperä, kestävyys) asettaminen ja niiden uskottava todentaminen tarjousvaiheessa ja sopimuskaudella voi monimutkaistaa tarjouskilpailua, lisää hallinnollista työtä ja lisätä valitusten määrää. Markkinan pirstaloituminen voi vähentää suurten toimijoiden skaalaetuja ja logistista tehokkuutta, mikä voi vaikuttaa kannattavuuteen ja hankintakustannuksiin. Tiukat ja vaihtelevat laatu- ja alkuperävaatimukset voivat lisätä operatiivisia kustannuksia ja hankaloittaa hankintaketjujen hallintaa. Vaatimustenmukaisuuden osoittaminen lisää hallinnollista työtä.

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

5.5 Hankintojen ilmoittamista koskevien muutosten vaikutukset

Kansallisten hankintailmoitusten kieltä koskevalla uudistuksella voi olla positiivisia vaikutuksia hankintayksiköille. Uudistus selkeyttää hankintailmoitusten julkaisemisen samanaikaisesti useammalla eri kielellä ja mahdollistaa kielilainsäädännön velvoitteiden noudattamisen. Kieli-vaihtoehtojen lisääminen voidaan arvioida lisäävän kilpailua julkisissa hankinnoissa. Hankintojen kaksikielisyyttä edistävällä uudistuksella voidaan arvioida olevan myönteisiä yritysvaikutuksia erityisesti pienille ja mikroyrityksille erityisesti rannikkoseudun kaksikielisissä kunnissa. Ehdotuksen voidaan näin ollen katsoa parantavan erityisesti mikro- ja pienten yritysten sekä yksittäisten elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksia julkisiin

LUONNOS

tarjouskilpailuihin. Yrityksille myönteisiä positiivisten vaikutusten vahvistaminen edellyttää, että hankintayksiköt tosiasiallisesti ilmoittavat vireillä olevasta hankinnasta molemmilla kansalliskielillä silloin, kun potentiaaliset tarjoajat toimivat kaksikielisillä alueilla. Hankintojen ilmoittamisesta kahdella kielellä voi toisaalta lisätä hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Hankintayksikkö voisi pienentää kahdella kielellä julkaistavasta ilmoittamisesta mahdollisesti aiheutuvaa hallinnollista lisätyötä julkaisemalla ainoastaan tiedon ilmoituksen keskeisestä sisällystä toisella kotimaisella kielellä.

Hankintojen jälki-ilmoittamista koskevalla uudistuksella voidaan parantaa julkisista hankinnoista saatavaa tilastointitietoa sekä edistää komissiolle raportoitavaa tietoa Suomen julkisista hankinnoista. Ehdotus myös lisää julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Lisääntynyt avoimuus voi lisätä yrityksille tietoisuutta julkisista hankinnoista, auttaa ymmärtämään markkinadynamiikkaa, kilpailijoiden hinnoittelua ja tunnistamaan tulevia liiketoimintamahdollisuuksia tai potentiaalisia alihankintakumppaneita.

Kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamista koskevalla velvoitteella voi olla hankintojen hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia. Saadun lausuntopalautteen perusteella erityisesti pienhankintojen kohdalla lisääntynyt ilmoitusvelvollisuus voidaan kokea suhteettoman raskaaksi saatettuun hyötyyn nähden.

5.6 Sosiaali- ja terveyspalveluita koskevien muutosehdotusten vaikutukset

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

5.7 Hankintojen vastuullisuutta ja valvontaa koskevien muutosehdotusten vaikutukset

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 kuluva 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 ympäristöririkoksiin sekä kirjanpitoririkoksiin voi aiheuttaa oikeusrekisterikeskukselle vähäisiä tietojärjestelmäkustannuksia.

Poissulkemisperusteita koskevat vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia julkisiin hankintoihin osallistuvien yritysten kohtaan sääntelytaakkaan pakollisten poissulkuperusteiden ulottamisesta alihankintoihin ja voimavarayksiköihin. Lakimuutoksella selkiytetään velvoitetta, jonka mukaan tiedossa olevien riikosten 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. Hankintojen kaksikielisyyttä edistävällä uudistuksella voi olla myönteisiä vaikutuksia pienten ja erityisesti mikroyrityksien tarjouskilpailuihin osallistumismahdollisuuksien parantamisessa. Pienten yksityisyritysten 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 valvonta

Hankintojen valvontaa koskevista muutoksista voi aiheutua kustannuksia Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sen toteuttaessa hankintavalvontaa. Kansallisiin rakennusurakoihin sekä pidemmän siirtymäajan käyttämiseen olemassa olevien sidosyksiköiden kanssa tehtyjen sopimusten hyödyntämiseksi liittyvän hankintojen valvontaa koskevan muutoksen ei kuitenkaan arvioida olennaisesti lisäävän Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallintotyön määrää, sillä virasto voisi edelleen priorisoida valvontatoimintaansa harkintansa mukaan merkittävimpiin laiminlyöntitapauksiin. Edelleen vaikka hankintojen valvontaa koskevassa ehdotuksessa laajennetaan viraston hankintavalvonnan toimivaltaa, ehdotuksen hallinnollisen työn määrän vaikutusten arvioidaan olevan vähäiset markkinaoikeudessa viraston priorisoidessa käsittelemiään asioita. Niin ikä muutoksen vaikutusten arvioidaan olevan vähäiset korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa ilman valituslupaa ainoastaan seuraamusmaksun määräämistä koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia valtion talousarvioon. Esitys lisää jossain määrin julkisten hankintayksiköiden työtaakkaa, millä voi olla vaikutuksia henkilöstöresursointiin. laajasti. Pakollisten poissulkemisperusteiden laajentaminen eräisiin ympäristörikoksiin sekä kirjanpitorikoksiin voi aiheuttaa oikeusrekisterikeskukselle vähäisiä tietojärjestelmäkustannuksia.

5.8 Ehdotuksen 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

LUONNOS

pienentämällä karjankasvatuksesta syntyviä metaanipäästöjä ja tehostamalla hiilen sidontaa maaperään. Näin ollen niiden voidaan arvioida auttavan myös ilmastomuutoksen 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. Koska jätealaa koskien on tarkoitus säätää poikkeus sidosyksiköiden omistususuusvaatimuksesta jätelaissa, ei jäteyhtiöiden osalta ympäristövaikutuksia todennäköisesti tule. Mikäli poikkeusta ei säädettäisi, saattaisi ympäristöministeriön arvion mukaan sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevalla muutoksella 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.

Turvallisuus- ja ympäristökriteerien aiempaa vahvempi huomioiminen voi välillisesti lisätä yritysten hallinnollista työtä, kun niiden täytyy osoittaa oman tuotteensa 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. Edellä mainittujen näkökulmien huomioiminen on hankintayksiköiden omien etujen mukaista, ei vain lainsäädännön velvoittamaa toimintaa.

5.9 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Hankintojen vastuullisuutta koskevilla ehdotuksilla edistetään harmaan talouden torjuntaa julkisissa hankinnoissa.

5.10 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

Voimassa oleva hankintalain 80 § mukainen, eräisiin hyvin vakaviin rikoksiin syyllistyneiden 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

LUONNOS

Direktiivin velvoitetta on sovellettava samalla tavalla kaikkiin hankintaa toteuttaviin 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.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

6.1 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 muiden sidosyksikköä koskevien vaatimusten kuten määräysvaltaa koskevan vaatimuksen tulisi täytyä. Mikäli jätetalaa koskevaa poikkeusta ei säädettäisi, 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.

Toisena 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 kustannusvaikutusanalyysi 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.

Kolmantena vaihtoehtona lainsäädännön muuttamisen lisäksi mahdollista olisi odottaa oikeusprosessien, kuten korkeimman hallinto-oikeuden tai Euroopan unionin tuomioistuimen, päätöksiä niistä edellytyksistä, joilla yhteisen määräysvallan katsotaan täyttyvän. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan ole todennäköisesti vaikuttava markkinoiden hyödyntämisen edistämisessä, sillä oikeuskäytännön kehitys vie aikaa ja se voi jättää edelleen tulkinnanvaraa. Sen vuoksi sidosyksiköiden käytön sääntelyn epäselvyys jatkuisi todennäköisesti pitkän aikaa.

Lisäksi hallitusohjelma tavoittelee kilpailun lisäämistä ja säästöjen syntymistä julkisissa hankinnoissa, ja rajaa käytettävissä olevat keinot sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi. Siten on perusteltua edetä hallitusohjelmassa esitettyjen lainsäädäntömuutosten kautta, jotka tarjoavat nopeamman, selkeämmän ja tehokkaamman ratkaisun, kuin edellä mainitut muut vaihtoehdot.

6.2 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-asiakailleen.

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 asiantuntijapalveluja.

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.

6.3 Tarjoajien pakollisten poissulkemisperusteiden todentaminen

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. Toteutustavasta kuitenkin luovuttiin ehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä.

6.4 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 kumppanuu- det 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 terveystalouden 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.

6.4.1 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 kestävästä ruokajärjestelmästä perustaa. Tavoitteen mukaisesti kuntia ja hyvinvointialueita kannustetaan sisällyttämään esimerkiksi

LUONNOS

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 kestävä 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 jätkeiden sopimusehtojen vuoksi.

Vallitsevan tilanteen kartoittamiseksi maa- ja metsätalousministeriö tilasi Luonnonvarakeskuksesta 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.

6.5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

6.5.1 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.

6.5.2 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. Laki oli voimassa kolme vuotta. 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.³⁶ Tarjouskilpailun peruuttamisvelvollisuudesta on Tšekissä sittemmin luovuttu.

Mietinnössä on viitattu tutkimukseen (Titl, 2021), jossa analysoitiin aiemmin Tšekin tasavallassa vuosina 2012–2015 voimassa ollutta työryhmän esittämää sääntelyä. On syytä kyseenalaistaa, onko Tšekkejä koskeneesta tutkimuksesta löydettävissä Suomen hankintalain muuttamiseksi siinä määrin perusteita kuin mietinnössä on esitetty.

Tšekin julkisista hankinnoista puuttui tuohon aikaan avoimuus ja läpinäkyvyys, ja budjettisäännöt sekä investointien hallinnan periaatteet eivät taloudellisesti motivoineet hankintaviranomaisia käyttämään julkisia varoja järkevästi. Esimerkiksi julkisten hankintojen rakennusurakoihin, jotka vuonna 2012 muodostivat 68,4 prosenttia Tšেকেissä käytetystä julkisten hankintojen rahamäärästä, annettuihin tarjouksiin sisältyi merkittävää ylihinnottelua ja avoimesti toteutettujen hankintojen osuus vuonna 2011 oli vain 55,8 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta (Lähde: František Ochraňa – Petr Stehlík: Overpricing of Public Procurement for Construction Works in the Czech Republic. *Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice*. *Ekonomický časopis*, 63, 2015, č. 3, S. 227–238).

Tšekin parlamentti hyväksyi kattavan hankintoja koskevan lakiuudistuksen vuonna 2012 pyrkien lisätä avoimuutta ja tehokkuutta ja yleistä luottamusta hankintaprosessiin. Uudistukset olivat merkittäviä ja laaja-alaisia, mutta useiden keskeisten säännösten täytäntöönpanossa oli ongelmia, ja huomattava osa laista kumottiin myöhemmin. Sääntelyn taustalla oli, että Tšekin tasavaltaa vaivasi vielä 2000-luvulla julkisissa hankinnoissa järjestelmällinen korruptio, jolle oli tyypillistä julkisten toimijoiden ohella rinnakkaiset epäviralliset rakenteet, jotka häiritsevät julkisten hankintojen valmistelua jo ennen tarjouskilpailujen julkistamista. Nämä epäviralliset toimijat valmistelivat suuria julkisia investointeja koskevia suunnitelmia ja päättivät ennen virallista tarjouskilpailua, kuka toimittaja toteuttaa hankinnan, mitkä yritykset osallistuvat alihankintaan ja miten "saalis jaetaan". Virallisen tarjouskilpailuilmoituksen jälkeen julkisten hankintojen muodolliset vaiheet (tarjoukset ja hankintaneuvottelut)

6.5.2.1 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

³⁶ Titl, 2021; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295.

LUONNOS

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 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.

6.5.2.2 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 voitontuottamistarkoitusta 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 kustannus-tehokasta. Sidosyksikön kriteerit vastaavat hankintadirektiivissä säädettyä.

Liettuassa hankintoja voidaan tehdä sidosyksiköltä vain, jos palveluiden jatkuvuutta, hyvää laatua ja saavutettavuutta ei pystyttäisi varmistamaan kansallisen hankintalain mukaan solmittulla sopimuksella. Lisäksi sidosyksikköhanke 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.

6.5.2.3 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

LUONNOS

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 sopimuksiin 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 kestävyys 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.

7 Lausuntopalaute

7.1 Hankintalainsäädäntö

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lausuntokierroksen hankintalainsäädännön kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista³⁷. Lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin 15.1–11.3.2025. Lausuntokierroksen tarkoituksena oli muodostaa kehittämissyöryryhmän esitysluonnoksesta saaduista näkemyksistä kokonaiskuva siitä, kuinka hankintalakia kehittämällä voitaisiin tehostaa hankintoja, lisätä kilpailua, saavuttaa kustannussäästöjä ja taata laadukkaita julkiset palvelut. Lausuntoja saatiin runsaasti muun muassa kunnilta ja kaupungeilta, hyvinvointialueilta, liitoilta ja järjestöiltä, yrityksiltä sekä korkeakouluilta. Viranomaisista lausuntoja antoivat ministeriöt, virastot, oikeusistuimet, Huoltovarmuuskeskus ja oikeuskanslerin virasto. Lausuntoja saatiin yhteensä 630. Annetut lausunnot ja niistä laadittu yhteenveto ovat luettavissa hankesivulla tunnuksella [TEM014:00/2024](#).

Lausunnoissa kuvataan hankintoja koskevan toimintaympäristön ja lainsäädännön nykytilan haasteita. Hallitusohjelman tavoitetta julkisten hankintojen kilpailun lisäämisestä kannatettiin yleisesti. Hankintalainsäädäntöön esitettyjen muutosten arvioidaan lausuntopalautteen mukaan lisäävän eri toimijoiden muutuskustannuksia, jotka aiheutuisivat esimerkiksi erilaisista tietojärjestelmä- ja hallinnollisista kuluista. Viime kädessä kustannusten arvioitaisiin siirtyvän palveluiden hintaan. Hankintalainsäädäntöön esitettyjen lisävelvoitteiden arvioidaan muutoinkin voivan lisätä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Hankinnan keskeyttämisvelvollisuus, pakollinen uudelleen kilpailuttaminen ja valitusmahdollisuuksien lisääminen koetaan ongelmallisena. Yleisesti ottaen lausuntopalautteessa esitettiin toive siitä, että lainsäädännössä otettaisiin paremmin huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet sekä hankintayksiköiden resurssit.

7.2 Sidosyksiköille vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus

Pääosa saadusta lausuntopalautteesta keskittyi sidosyksiköiden omistusta koskevaan hankintalain muutosehdotukseen. Edellytyksenä sidosyksiköiden käyttämiselle olisi jatkossa vähintään 10 prosentin omistusosuus. Lausuntopalautteessa saatiin eriäviä näkemyksiä ehdotetuista muutoksista.

Ehdotusta kannattavat erityisesti elinkeinoelämän toimijat, kuten Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja useat yrittäjäjärjestöt. Lausunnoissa vähimmäisomistusosuuden muutoksen arvioidaan tukevan markkinoita parhaalla mahdollisella tavalla tasavertaista kilpailua ja markkinoiden avoimuutta turvaamalla. Kannanottojen mukaan muutoksella voidaan edistää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja kannustaa yrityksiä kehittämään palveluitaan ja innovaatioitaan. Pienten ja keskisuurten yritysten aseman arvioidaan paranevan sidosyksikkösäännösten tiukennuksen myötä. Toimialakohtaisten rajoitusten säätämistä ei lausunnoissa pidetä suotavana, koska sen katsotaan vääristävän kilpailua.

Toisaalta taas hankintayksiköt kuten kunnat, kaupungit ja hyvinvointialueet suhtautuvat ehdotettuihin muutoksiin kriittisemmin. Vaikka säästötavoitteet ja kilpailun edistäminen saivatkin yleisesti ottaen kannatusta, kannanotoissa pidetään 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimusta koskevaa sääntelyä kunnille haitallisena. Lausunnon antaneet hankintayksiköt toivat esille ehdotuksen heikentävän kyberturvallisuuden toteutumista erityisesti pienissä

³⁷ [Lausuntoyhteenveto työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi 15.1.2025](#)

LUONNOS

hankintayksiköissä. Lisäksi erityistä huolta lausunnonantajissa herätti lakisääteisten palveluiden järjestämisvastuun vaativan poikkeusmahdollisuuksien huomioimisen tarvetta. Kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisen palvelutuotannon järjestämistavan rajaaminen koettiin eriarvoistavana yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kannanotoissa todettiin nyt esitetyn sääntelyn olevan ristiriidassa perustuslain mukaisen kuntien itsehallinnon, omaisuuden suojan ja EU-lainsäädännön kanssa ja siksi lakiehdotus tulisi arvioittaa perustuslakivaliokunnassa.

Hyvinvointialojen näkemysten mukaan esitetty muutos heikentäisi monella toimialalla kilpailua markkinoiden keskittyessä muutamille yksityisille toimijoille. Lakiluonnokseen toivottiin lisättäväksi eri aloihin kohdistuvaa poikkeussääntelyä, jolla huomioitaisiin paremmin erilaisten toimijoiden erityispiirteitä. Esimerkkinä poikkeussääntelyä vaativista toimialoista kunnat ja yksityiset toimijat toivat esiin jätehuollon. Kipupisteet liittyvät jätehuollon järjestämistapaan, muutoksen vaikutuksiin kuntien palvelutuotantoon sekä alan yleiseen kehitykseen ja osin myös EU:n kierrätystavoitteiden saavuttamiseen.

Osa ministeriöistä, muun muassa valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö, arvioivat muutoksen lisäävän julkisen sektorin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Ministeriöiden arvion mukaan rajoitus vaikuttaa haitallisesti kuntien ja sidosyksiköiden toimintaan alueellisten palveluiden järjestämisessä sekä kyberturvallisuuden toteuttamiseen monilla eri toimialoilla.

Yhteinen näkemys lausunnoissa oli siitä, että siirtymäaikojen ja muutosten käytännön toteutuksen ja ohjeistuksen osalta toivottiin malttia. Kuten kannattajissa, myös esitettyyn muutokseen kriittisemmin suhtautuvien mukaan tulee kiinnittää erityistä huomiota muutoksen läpiviemisen aikatauluun ja siirtymäjärjestelyihin, joiden tulee olla realistisia. Ehdotukset siirtymäajoista vaihtelivat muutamasta vuodesta sopimuskausiin ja pidempään aikajänteeseen.

Lisäksi kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksen taloudellisia, yhteiskunnallisia ja toiminnallisia vaikutuksia tulisi kannanottojen mukaan selvittää lisää.

7.3 Hankintojen valmistelemista koskevat lisävelvoitteet

Hallitusohjelmatavoitteiden saavuttamiseksi hankintojen huolellisen valmistelun, markkinakartoituksen ja kilpailutuksen arvioitiin kannanotoissa olevan keskeisiä. Lainsäädännöllisten lisävelvoitteiden, kuten hankintojen keskeyttämisvelvollisuuden, pakollisen uudelleen kilpailuttamisen ja valitusmahdollisuuden lisäämisen arveltiin lisäävän kustannuksia ja hallinnosta taakkaa. Hankintojen valmistelun osalta yritysälämän, kuntien ja hyvinvointialueiden lausunnoissa kannatettiin esitettyjä muutoksia lainsäädäntöön. Lisäksi toivottiin lainsäädännössä paremmin huomioitavat alueelliset ja paikalliset erityispiirteet sekä hankintayksiköiden resurssit.

7.3.1 Markkinakartoitus

Markkinakartoituksen osalta kannanotot osin jakautuivat, vaikka markkinakartoitusta sinänsä pidettiin yleisesti hyödyllisenä työkaluna hankintojen valmistelussa. Eniten palautetta keräsi ehdotettu 65 §:n muutos pakollisesta markkinakartoituksesta. Muun muassa EK ja Teknologiateollisuus ehdottivat pakollisen markkinakartoituksen säätämistä ulottumaan kansallisiin hankintoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV toivoi markkinakartoituksen tarkemman määrittelyn lisäämistä hallituksen esityksen perusteluihin. Muutoinkin ehdotettuun 65 §:n muotoiluun toivottiin markkinakartoituksen velvoittavaa täsmällisempää muotoilua. Elinkeinoelämän järjestöt esittivät markkinavuoropuhelun lisäämistä lain 65 §:ään. Pykälän yleisluontoisen

LUONNOS

muotoilun markkinakartoituksen toteuttamistavasta arveltiin osaltaan lisäävän hallinnollista taakkaa, mutta toisaalta olevan jokseenkin merkityksetön hankintalain tavoitteiden saavuttamiselle. KKV arveli pykälien 65 ja 125 § ehdotusten lisäävän turhia suorahankintoja. Hankintayksiköistä muun muassa Aalto-korkeakoulusäätiö ym. suhtautuivat markkinakartoituksen pakollisuuteen kriittisesti. Kunnat ja hyvinvointialueet arvioivat myös pakollisen markkinakartoituksen lisäävän kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Säättämistä yli miljoonan Analyysityökalun käyttö yli 10 miljoonan hankinnoissa sai kannatusta. Myös analyysityökalun osalta toivottiin sen tarkempaa määrittelyä esityksessä. Yleisesti ottaen lausunnoissa esitettiin, että hankintayksiköillä tulisi jatkossakin olla riittävästi liikkumavaraa hankinnan arvioimisen ja suunnittelun tavoissa.

7.3.2 Suorahankintoja ja kansallisia hankintoja koskeva jälki-ilmoitusvelvoite

Suorahankintoja koskevan jälki-ilmoitusvelvoitteen käyttöönottoa kannatettiin yleisesti ottaen muun muassa ministeriöiden, kuntien ja kaupunkien sekä muidenkin toimijoiden antamissa lausunnoissa. Velvoitteen katsottiin edistävän avoimuutta kilpailussa, myös suorahankintojen ja kilpailuttamattomien hankintojen osalta. Kannanotoissa arvioitiin jälki-ilmoitusvelvoitteen toimivan väärinkäytöksiä ehkäisevästi. KKV arvioi velvoitteen mahdollistavan suorahankintojen paremman seurannan ja valvonnan. Lisäksi ilmoitusten tekemiseen toivottiin automatiikkaa, mikä osaltaan vähentäisi hallinnollista taakkaa.

Kansallisten hankintojen osalta saatiin asiasta eriäviä mielipiteitä. Elinkeinoelämän edustajat kannattavat ehdotusta ja arvioivat sen lisäävän avoimuutta, valvontaa ja markkinaymmärrystä eri toimijoiden välillä. Osa lausunnonantajista, kuten Huoltovarmuuskeskus, Suomen kunталиitto ja muutkin lausunnonantajat vastustivat ehdotusta, ja kokivat sen lisäävän hallinnollista taakkaa. Monet näiden toimijoiden tekemistä hankinnoista ovat suoria ja pieniä, jolloin lisävelvoitteen arvioitiin työllistävän toimijoita turhaan. Hankintojen tekemisestä ilmoittamista eri kielillä toisaalta kannatettiin, mutta toisaalta sen katsottiin myös lisäävän hallinnollista taakkaa ja toivottiin ilmoitukset tehtäväksi suomen kielellä. Huoltovarmuuskeskus ehdotti, että valmistelu jälki-ilmoittamista koskevan muutoksen osalta tulisi siirtää osaksi valtiovarainministeriön hankintojen tietovarantohanketta.

Lausunnoissa arvioitiin nyt ehdotettu 30 päivän määräaika ilmoituksen tekemiselle tarpeettoman lyhyeksi ja ehdotettiin muun muassa 60 päivän määräaikaa tai sen tilannekohtaisesti joustavaa soveltamista. Lisäksi lausuntopalautteissa toivottiin jälki-ilmoittautumisen velvoittavuudelle asianmukaista siirtymisaikaa käytännön järjestelyjen mahdollistamiseksi.

7.3.3 Hankintojen jakaminen osiin

Useissa lausunnoissa esitetään, että EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat tulisi aina kilpailuttaa niin, että pienempien yritysten kilpailuun osallistuminen onnistuu. Hankintojen osiin jakamisen arvioidaan parantavan pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin hankintoihin. Menettelyllä nähdään siten kilpailua lisäävä ja kustannuksia alentava vaikutus. Osassa kannanottoja kuitenkin todetaan velvoitteen voivan johtaa myös epätarkoituksenmukaisiin hankintoihin. Edelleen lausunnonantajat toteavat, että ratkaisu tulisi olla hankintayksikön omassa harkintavallassa, mikä puolestaan voi johtaa pitkittyviin valitusprosesseihin. Markkinaoikeus arvioi muutoksen lisäävän sen työtä.

Hankintayksiköt ovat tuoneet esiin, että erityisesti ICT-hankinnoissa integraatiokustannukset ja sopimuskumppanin vaihtamisen kustannukset voivat olla merkittäviä, ja hankinnan jakaminen

LUONNOS

liian pieniin osiin voi johtaa vaikeasti hallittavaan kokonaisarkkitehtuuriin ja kustannusten jatkuvaan kasvuun.

7.3.4 Tarjouskilpailun keskeyttäminen ja uusiminen

Kilpailutuksen uusiminen arvioitiin erityisesti elinkeinoelämän edustajien puolelta tarkoituksenmukaiseksi tilanteissa, jossain hankintayksikölle tulee vain yksi tarjous. Menettelyn arvioitiin takaavan avointa kilpailua. Lisäksi muun muassa KKV toteaa menettelyn toimivan ennakkollisena kannustimena tarjouskilpailua valmistellessa. Kuntasektori, viranomaiset ja toimialajärjestöt suhtautuvat ehdotukseen kriittisesti sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta, sen aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta erityisesti tilanteissa, joissa ei ylipäättään esiinny kilpailua. Myös Markkinaoikeus arvioi sen työmäärän mahdollisesti lisääntyvän muutoksen myötä.

7.4 Huoltovarmuus ja turvallisuus

Yleisesti ottaen kannatusta sai ehdotettu muutos hankinnan kohteen kuvaukselle (71 §), ja sen arvioitiin vahvistavan hankintojen huoltovarmuutta ja turvallisuutta. Mahdollisuus sulkea pois korkean riskin toimijoita hankinnoissa nähtiin hyvänä. Useat kunnat sekä muutkin toimijat vastustivat muutosta, koska ehdotetun sääntelyn kohteena olevien sidosyksiköiden arvioidaan olevan olennainen osa kuntien varautumista ja toimijakentän vaihtelevan alueittain. Osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että sääntely voisi olla ehdotettua tiukempaa. Lausunnoissa muistutettiin myös EU:n ja kansainvälisen tason ulottuvuuden huomioimisesta. Kannanottojen mukaan hankinnoissa tulisi olla lähtökohtana aina yleinen kansallinen turvallisuus.

7.5 Hankintojen vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta

Lausunnonantajat kannattavat yleisesti sitä, että törkeä kirjanpitorikos sekä eräät törkeät ympäristörikokset lisätään pakolliseksi poissulkemisperusteiksi.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumisesta saatiin eriäviä kannanottoja. Osa lausunnonantajista arvioi, että rikosrekisteriotteiden pakollisuuden poistaminen helpottaisi hankintaprosesseja ja keventäisi hallinnollista taakkaa. Toisaalta osa piti rikosrekisteriotteen tarkistamista tärkeänä hankintojen vastuullisuuden ja turvallisuuden näkökulmasta. Erityisesti ammattiliitot arvioivat muutoksen lisäävän harmaata taloutta ja mahdollisesti talousrikoksia.

Useissa kannanotoissa kerrottiin rikosrekisteriotteiden käsittelyn sisältävän tietosuojariskejä, ja ehdotuksissa esitettiin vaihtoehtoisesti rikosrekisteriotteiden sähköistämistä tai otteen korvaamista esimerkiksi vakuutusmuotoisella todistusmenettelyllä niiden pakollisuudesta luopumiseksi. Lisäksi alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden käytön vaihtamista koskevan ehdotukseen toivottiin selkeyttä ja tarkempaa määrittelyä, joka perustuisi Markkinaoikeuden Euroopan unionin tuomioistuimeen tukeutuvaan ratkaisukäytäntöön. Oikeusministeriön (OM) mukaan rikosrekisteriotteen mahdollista korvaamista muulla keinovalikoimalla tulisi tarkemmin perustella. Myös sakkorangaistuksen osalta OM toteaa jäävän epäselväksi, miksi niitä koskevien tietojen puuttuminen nähdään ongelmallisena esityksessä. Lisäksi OM toteaa, että sakkorekisteritietojen luovuttaminen hankintalain pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi edellyttäisi säännösmuutoksia, joita esityksessä ei ehdoteta eikä niiden puuttumista perustella. Vielä OM toteaa muutoksen mahdollisesti lisäävän Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) työtaakkaa.

LUONNOS

7.6 SOTE-palvelujen sääntelyyn ehdotetut muutokset

Lausunnoissa kannatetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen säädösten keskittämistä hankintalain 11 lukuun ja arvioidaan muutoksen selkiyttävän kansallisten hankintojen käsitteilyä. Osa lausujista kertoo ehdotetun muutoksen 12 luvun kumoamiselle ja siirtämiselle kansallisten hankintojen lukuun vaikeuttavan säädösten tulkintaa jatkossa. Erityisesti palvelujen käyttäjien tarpeen huomioimisen (108 §) poistaminen voisi lausunnonantajien mukaan johtaa palveluiden laadun heikkenemiseen. Kyseistä säännöstä ei voi lausuntojen mukaan pitää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain kanssa päällekkäisenä. Myös suorahankintoja koskevan kansallisen poikkeussäännöksen (110 §) siirtäminen EU-kynnysarvoja ylittäviä suorahankintoja koskevaan 40 §:ään vaikeuttaisi kannanottojen mukaan hankintalain johdonmukaista tulkintaa.

Useat lausunnonantajat ovat esittäneet, että hankintalain 11 lukuun tehtäviä muutoksia tulisi selkeyttää erityisesti kansallisten hankintojen osalta ja arvioi muutoksen osaltaan vaikeuttavan kansallisia hankintoja alalla. Lausunnoissa ehdotetaan hankintasopimuksen muutoksen sallittavuutta kansallisissa hankinnoissa selkiytettävän niin, että muutokset tehtäisiin 136 §:ään.

7.7 Toimenpiteet lausuntopalautteen perusteella

Lausuntopalautteen perusteella on täydennetty hankintojen valmistelua, elintarvikkeita, ruoka-huoltoa sekä turvallisuutta. Lisäksi kansallisia ja sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskevaa 11 lukua koskevia kokonaisuuksia on täydennetty. Valmistelussa on luovuttu tarjoajien pakollisten poissulkemisen perusteiden tarkistamista koskevasta muutosehdotuksesta. Lisäksi ehdotuksen vaikutuksia on täydennetty saadun lausuntopalautteen myötä.

Ehdotuksen säännöskohtaisia perusteluita on täydennetty sidosyksikön omistusta koskevaa ehdotuksen osalta siten, että omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei sovellettaisi sellaisen sidosyksikön toimintaan, joka on perustettu yleisen edun vuoksi ja jonka liikevaihto on alle yksi miljoona euroa. Lisäksi terveystoimen toimialalla olisi pidempi siirtymäaika sidosyksikön omistusta koskevan vaatimuksen toimeenpanolle. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta jatkaa yksittäistapauksessa sidosyksikön kanssa tehtyä sopimusta heinäkuuhun 2030 saakka. Ehdotusta täydennetään jätevesihuollon sidosyksiköiden osalta säätämällä poikkeus vesihuoltolakiin. Jätehuoltoa koskevasta sidosyksiköiden omistusta koskevasta poikkeuksesta on tarkoitus säätää jätelaki II muutoksen yhteydessä. Yleisperusteluja on täydennetty tältä osin. Esitysehdotuksesta saatiin lausuntopalautteena seuraavia muutosehdotuksia:

määräysvallan käsitettä pidettiin tulkinnanvaraisena ja toivottiin sen lainsäädännöllistä selkiyttämistä markkinaoikeuden viimeaikaisen oikeuskäytäntöön perustuen

- sidosyksikkösääntelyn tehostamiseksi esitettiin ulosmyyntirajan yhtenäistämistä alemmaksi, esitetyn viiden prosentin ja 500 000 euron rajan mukaisesti
- ehdotetaan hankintatietovarannon perustamista ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemista läpinäkyvyyden lisäämiseksi
- ehdotetaan rajouksia sidosyksiköiden mahdolliseen kaksoisrooliin palveluntuottajina ja yhteishankintayksikköinä aidon kilpailun edistämiseksi
- julkisten hankintojen raportoinnin ja valvonnan seuranta muutoksen tavoitteiden saavuttamisen mittaamiseksi, erityisesti kilpailuneutraliteetin näkökulmasta
- poikkeuksia omistusosuusrajaukseen perustuen sidosyksikön liikevaihtoon, osakkaiden enimmäismäärään taikka muihin soveltuviin kriteereihin

LUONNOS

- vähimmäisomistusosuusvaatimuksen ulottamista tytär- ja osakkuusyhtiöihin säännöksen kiertämisen estämiseksi
- siirtymäajaksi ehdotetaan 2,5—5 vuotta
- sidosyksiköt tulisi saattaa julkisuuslain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta) piiriin läpinäkyvyyden lisäämiseksi.
- hankintojen vastuullisuutta ja harmaan talouden torjuntaa koskevan sääntelyn kehittämistä mm. korruptiontorjuntaa koskevaa lakia kehittämällä.

Edellä mainittuja ehdotuksia, kuten ehdotusta hankintatietovarannon perustamisesta ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisesta tai sidosyksiköiden saattamisesta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain piiriin, ovat sellaisia, joita toteutetaan muissa valtioneuvoston hankkeissa. Osa ehdotuksista ovat sellaisia, jotka vaatisivat laajempaa valmistelutyötä, eikä niitä ole näin ollen mahdollista edistää tämän hankkeen yhteydessä.

8 Säännöskohtaiset perustelut

8.1 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

2 §. Lain tavoitteet. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä 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 uusiokäyttömahdollisuudesta, 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 vähimmäisvaatimuksia sekä edellyttää päästölaskentaa ja elinkaarikustannuslaskentaa erityisesti ympäristövaikutuksiltaan merkittävissä tuoteryhmissä kuten rakentamisessa ja rakennusten energianhankinnoissa, kuljetuksissa- ja matkustamisessa, elintarvikkeissa, puhtaanapidossa ja puhdistusaineissa sekä elektroniikkahankinnoissa. Hankintayksiköt voisivat edistää hankintojen ympäristövaikutusten toteutumista kiinnittämällä huomiota hankinnan laatuominaisuuksiin. Hankinnoille voitaisiin asettaa ravitsemuslaatu- ja vastuullisuusvaatimuksia sekä tuotantoprosessien asettamia vaatimuksia esimerkiksi raaka-aineiden esikäsittelyn, säilyvyyden ja prosessikestävyyden osalta. Tuoteryhmittäisiä kriteereitä voisivat olla esimerkiksi tuoreus, tasalaatuisuus, jäljitettävyys ja turvallisuus. Lisäksi voitaisiin käyttää syrjimättömiä kriteereitä, kuten toimitusaika, alkuperätieto ja ravitsemussuositusten mukaisuus.

LUONNOS

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 olisi kuitenkin teknisestä muutoksesta.

4 §. Määritelmät. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 33 kohta voimavarayksikön määrittelemiseksi. Voimavarayksiköllä tarkoitettaisiin sellaista ehdokkaasta ja tarjoajasta erillistä muuta yksikköä, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön soveltuvuusvaatimuksiksi asettamat taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset. Muutos selkeyttäisi nykytilaa ja vastaisi ehdotettua 92 §:n muutosta.

15 §. Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä. Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin kansallisella sidosyksikön omistukseen liittyvällä lisäedellytyksellä. Sen mukaan edellytys sidosyksikön käytölle olisi, että kunkin sidosyksikköä omistavan hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi ainoastaan sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiömuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi esimerkiksi säätiöihin, yhdistyksiin tai kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin. Muutos olisi kansallinen, eikä perustuisi hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. Säännöksellä ei muutettaisi sidosyksikkömääritelmään sisältyvän määräysvallan käsitettä eikä sen tulkintaa.

Vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Ehdotetun muutoksen tavoitteena olisi estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun ja markkinoiden hyödyntämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sovellettaisiin kokonaisuutensa perusteella siten, siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tarkoitus olisi estää erilaiset keinotekoiset 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.

Selvyyden vuoksi todetaan, että hankintadirektiivin (2014/24/EU) 12 artiklan ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei

LUONNOS

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.

Unionin tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että sidosyksikköhankinnoissa on kyse hankintayksikön omien voimavarojen käyttämisestä. Asiassa *Irgita* (C-285/18, (ECLI:EU:C:2019:829 ja unionin tuomioistuimen määräyksessä yhdistetyissä asioissa C-89/19–C-91/19 *Rieco Spa* (ECLI:EU:C:2020:87) unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivi 2014/24 ei ollut esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä rajoitettiin sidosyksiköiden käyttöä säätämällä esimerkiksi saatavuuden turvaamiseen liittyviä lisäedellytyksiä sidosyksiköiden käytön sallittavuudelle.

Lisäksi säädettäisiin uusi 7 momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksesta 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaan vaatimukseen. Momentin 7 mukaisesti 1 momentin 10 prosentin omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei sovellettaisi sellaisiin sidosyksikköihin, jotka on perustettu tuottamaan yksinomaan lakisääteistä palvelua tai tähän liittyviä tietojärjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Tällaisia yhtiöitä voisivat olla esimerkiksi kirjastopalveluja ja kirjastoaineistojen hankintaa varten perustetut sidosyksiköt. Lisäksi edellytyksenä olisi, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei ylitä yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotettu poikkeus mahdollistaisi sen, että edellä mainittuja palveluja tuottaviin sidosyksikköihin ei sovellettaisi 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta, vaan omistusosuus voisi olla pienempikin, mikä mahdollistaisi yhtiölle laajemman omistajapohjan. Sidosyksikön kanssa tehtävän sopimuksen tulisi olla määräaikainen siten, että enimmäiskesto olisi rajattu neljään vuoteen. Hankintayksikön olisi kuitenkin mahdollista tehdä sidosyksikön kanssa uusi samansisältöinen sopimus sopimuskauden päättymisen jälkeen. Poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa pienten sidosyksiköiden käyttö edellä mainituissa rajatuissa tapauksissa ilman, että sidosyksikön toiminta vaarantaisi markkinoiden toimivuutta.

58 §. Hankinnasta ilmoittaminen. Pykälän 1 momentin 6 kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisvelvoitteen osalta siten, että kohdassa mainittaisiin nimenomainen 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. Jälki-ilmoittamisvelvollisuus koskisi myös lain 25 §:n mukaisia kansalliset kynnysarvot ylittäviä suora hankintoja ja muutos vastaisi 101 §:n ehdotettua muutosta.

60 §. Hankintailmoituksen julkaiseminen. Pykälän 1 momentin 7) kohtaa täydennettäisiin siten, että lain 40 ja 41 §:n mukainen 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, joilla huomioidaan kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi. Keskeisiä keinoja olisivat markkinoiden kartoittaminen alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisten analyysityökalujen käyttö hankinnan toteutustavan suunnittelussa.

LUONNOS

Hankinnan suunnittelussa voitaisiin huomioida muun ohella erilaiset tavat tehdä markkinakartoitusta tai jakaa hankinta osittain toteutettavaksi. Hankintayksiköllä ei olisi edelleenkaan velvoitetta toteuttaa markkinoiden kartoitusta, mutta se huomioitaisiin hankintojen jakamista, tarjouskilpailun uusimista ja analyysityökalujen käyttöä koskevien velvoitteiden täyttämistä arvioitaessa.

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

Markkinakartoitus kuten yksityiskohtaisempi markkinavuoropuhelu voisi koskea esimerkiksi hankinnan kohteen, ja sen toteutustavan, kilpailutuksen eri toteutusvaihtoehtojen arviointia, sekä sopimusehtoihin liittyviä seikkoja. Toteutustapaan liittyvässä arvioinnissa hankintayksikkö voisi vertailla esimerkiksi erilaisten menettelyjen etuja ja haittoja, erilaisia sopimustyyppejä tai hankinnan jakamista erikokoisiin osiin, sekä 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 keski suurten yritysten osallistumisedellytykset hankinnan toteuttamisessa. Markkinakartoitukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi hankintayksikön tulisi kiinnittää erityistä huomiota kartoituksen toteutusajankohtaan. Markkinakartoituksen tekeminen olisi erityisen perusteltua useampi-vuotisten sopimuskausien jälkeen tai tehtäessä hankinta uusilta markkinoilta.

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 ennakkoilmoituksen perusteella kiinnostuksensa osoittaneille yrityksille etukäteen kommentoitavaksi, tai julkaista luonnoksen ja kommentointipyyntö verkkosivuillaan.

Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi arvioitava hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua (hankintamallin soveltuvuus) yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Hankintamallin soveltuvuuden arvioinnissa hankintayksikön tulisi tunnistaa ja analysoida, mikä lain 5 luvussa tarkoitettu hankintamenettelystä olisi taroituksenmukainen 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, sekä esimerkiksi tulevien tarjousten

LUONNOS

määriä, hallinnollisia kustannuksia, sopimuskautta ja hankinnasta aiheutuvia positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Hankintayksikkö voisi toteuttaa hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin itse, käyttämällä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden tarkoituksenmukaisia arviointimalleja tai erilaisia työkaluja. Hankintamallin soveltuvuuden arviointi voitaisiin toteuttaa myös osana markkinakartoitusta. 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 varautumisen, turvallisuuden ja huoltovarmuuden nykyistä selkeämmän huomioimisen hankinnoissa. Erityisesti tilanteissa, jossa hankinnan kohde liittyy yhteiskunnan tai organisaation kriittisten toimintojen ja palveluiden tuottamisen tai toimivuuteen, hankintayksikkö voisi asettaa hankinnan kohteelle vaatimuksia, joiden avulla se pyrkisi pienentämään hankinnan kohteeseen liittyviä turvallisuus- ja muita riskejä sekä varmistamaan hankinnan kohteen saatavuus sopimuskauden aikana. Kyse voisi olla esimerkiksi ylläpidon ja kehittämisen kannalta olennaisten resurssien, teknologioiden ja tuotantopanosten hankintaan ja saatavuuden turvaamiseen liittyvistä seikoista. Hankintayksikkö voisi asettaa vaatimuksia myös silloin, kun hankittavalla tuotteella tai palveluun liittyy pääsy arkaluonteisiin tai strategisesti tärkeisiin tietoihin, mukaan lukien henkilötiedot, tai kyky hallita ja valvoa näiden tietojen käsittelyä ja kulkua kriittisten toimintojen ja palveluiden yhteydessä.

Hankintayksikkö voisi asettaa varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi sellaisia ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi hankinnan kohteena olevan tavaran alkuperän turvallisuusperusteeseen riskiin (niin sanotut korkeariskiset tuotteet), palvelun maantieteelliseen sijaintiin, pitkistä logistiikkaketjuista aiheutuvaan epävarmuuteen tai tietojärjestelmiä koskevaan kyberturvallisuuteen. Tarjoajaa voitaisiin edellyttää todentamaan kykynsä täyttää nämä vaatimukset koko hankinnan elinkaaren ajan. Samalla hankintayksiköiden tulisi huomioida voimassa olevat EUpakotteet sekä huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta ja muita vastaavia seikkoja koskevat ohjeet ja suositukset. Kriteerinä voitaisiin pitää myös hankinnan tuotantotapaa erityisesti esimerkiksi elintarvike- tai ruokapalveluhankinnoissa.

Huoltovarmuutta koskevana vaatimuksena voisi olla esimerkiksi, että tarjoaja pystyy 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 voitaisiin edellyttää näyttöä siitä, että tarjoaja tai sen alihankkija perustaa tai ylläpitää hankintayksikön kriisitilanteiden lisätarpeiden täyttämiseksi tarvittavaa kapasiteettia erikseen sovittavien ehtojen mukaisesti. Sitoumuksessa voitaisiin edellyttää myös kapasiteettin huoltoa, uudenaikaistamista tai mukauttamista sekä sitä, että toimittaja ilmoittaa kaikista hankinnan toteutumiseen vaikuttavista muutoksista riittävän ajoissa.

Uusi momentti mahdollistaisi sulkemaan tarjouskilpailusta pois erityisesti sellaiset tarjoukset, joissa tarjotut tuotteet tai laitteet tulevat kolmansista maista ja joihin sisältyy turvallisuus- tai muita uhkia.

LUONNOS

Hankintayksikkö voisi näin ollen edellyttää toimittajaa osoittamaan, että toimittaja, sen alihankkija tai muu kumppanuusyritys sijaitsee sellaisessa paikassa, ettei, 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 toimitusehtoja 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 lisäksi edellyttää, että tarjottavaa tuotetta tai näihin liittyvää infrastruktuuria, palvelua tai rakennusurakkaa, taikka tarjoajaa, sen alihankkijaa tai voimavarayksikköä ei ole määritelty korkean riskin piiriin kuuluvaksi. Riskin ilmeisyyden arviointi olisi mahdollista perustaa esimerkiksi siihen, että kyse olisi kriittisestä infrastruktuurin toimivuuteen liittyvästä hankinnasta, johon ei voitaisi ottaa toimijaa korkean riskin maasta tai tehdä hankintaa tarjoajalta, jolla olisi riippuvuussuhde korkean riskin maan toimijaan. Tällöin jos kyse olisi hankinnasta, jonka hankintayksikkö on arvioinut olevan perustellusti turvallisuus- tai huoltovarmuuskriittinen, hankintayksikkö voisi suoraan poissulkea hankinnasta sellaisten maiden tarjoajat, alihankkijat, voimavarayksiköt tai tarjoajat, jotka ovat riippuvuussuhteessa kolmansien maiden toimijoihin. Tällöin edellytettäisiin lisäksi, että tällaisen tahon luotettavuutta ei ole todettu siinä määrin riittäväksi, että kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvaa riskiä ei muulla keinoin voida sulkea pois. Muutos vastaisi ehdotettua 81 §:n 1. momentin uutta 12) kohtaa. 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 tultaisiin tilaamaan vain, jos hankinnan kohteen käyttötarve syntyy tai laajenee normaaliolojen vakavista häiriötilanteista tai poikkeusoloista johtuvista syistä. Hankintayksikön ei kuitenkaan olisi tarve yksilöidä hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa, mihin konkreettiseen kriisiin varautumiseen hankinta liittyisi tai mihin häiriötilanteeseen varautumisessa hankinnassa olisi kyse. Tällöin tarjouspyyntöasiakirjoissa tulisi kuitenkin määritellä, milloin yksittäinen 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, minkälaisesta varautumisesta olisi kyse. Näin voitaisiin varmistaa, että hankintayksiköllä olisi mahdollisuus kilpailuttaa sen toiminnan kannalta välttämättömät tavarat, palvelut tai urakat hankintalain menettelysäännösten mukaisesti. Selvyiden vuoksi todetaan, että hankintayksiköllä säilyisi edelleen voimassa olevan lain mukaisesti mahdollisuus tehdä hankintoja ehdollisesti muilla perusteilla kuten esimerkiksi rahoituksen toteutumisen perusteella. Hankintayksikkö voisi julkaista hankintailmoituksen ennakkolisesti jo ennen, kuin hankinnan rahoitus on kokonaan varmistunut. Hankinnan ehdollisesta toteutuksesta tulisi kuitenkin mainita hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa (KHO: 2021:41 9.4.2021).

LUONNOS

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

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

75 §. Hankintasopimuksen 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. Hankintasopimuksen osiin jakamisessa tulisi edelleen huomioida lain 31 § mukainen kielto pilkkoa tai yhdistää hankintoja keino- tekoisesti lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankintayksikkö voisi toteuttaa osiin jakamisen velvoitteen myös valitsemalla useamman sopimustoimittajan puitejärjestelyyn taikka dynaamiseen hankintajärjestelmään.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että osiin jakamisen velvoitetta 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 hankintaan liittyvien tai hankintayksikön toiminnallisten ja taloudellisten riskien takia. 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 koordinoita osien eri sopimuskumppaneita voisi vakavasti vaarantaa sopimuksen asianmukaisen toteuttamisen. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi rakennus- ja vakiintuneissa kokonaisvastuu-urakoissa. Lisäksi osiin jakaminen ei olisi tarkoituksenmukaista silloin, kun liian pieniin osiin jakaminen voisi johtaa vaikeasti hallittavaan kokonaisarkkitehtuuriin tai kustannusten jatkuvaan kasvuun kuten esimerkiksi ICT-järjestelmiä hankittaessa.

LUONNOS

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 esimerkiksi, 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 esitettyä muutosta.

78 §. Alihankkijoiden vaihtaminen. Pykälän otsikkoa selvennetään, siten että uusi otsikointi kuvaisi paremmin pykälän sisältöä. Lisäksi 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 tarkistusoikeus 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 tarkoitetusta törkeästä kirjanpitorikoksesta, 48 luvun 2 §:n törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 5 a §:n törkeästä luonnonsuojelurikoksesta. Muutos törkeän kirjanpitorikoksen osalta perustuisi hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat sulkea talouden toimijan pois hankintamenettelystä tai jäsenvaltiot voivat vaatia sen poissulkemista silloin, kun talouden toimija on syyllistynyt ammatin harjoittamiseen liittyvään vakavaan virheeseen, joka kyseenalaistaa sen rehellisyyden ja hankintayksikkö voi tämän asianmukaisesti osoittaa, että. Muutos törkeästä ympäristön turmelemisesta tai törkeästä luonnonsuojelurikoksesta 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

LUONNOS

hankintadirektiivin liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä.

Hankintalaissa kirjanpitolain säännösten rikkominen rikoslain 30 luvun sekä ympäristöoikeuden säännösten rikkominen rikoslain 48 luvun edellä kuvattujen rikosten tunnusmerkistön täytävällä tavalla tuotaisiin pakollisten poissulkemisperusteiden joukkoon hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan sallimalla tavalla. Tämä on vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen valtuutuneessa 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, Connexion 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 harmaan talouden torjuntaa sekä 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 työrikoksiin liittyvää tarjoajien poissulkemista.

Pykälän 5 momentin osalta selkeytettäisiin pakollisen poissulkemisperusteen vaikutuksen enimmäiskestosta. Pakollinen poissulkemisperuste törkeisiin kirjanpitorikoksiin sekä eräisiin törkeisiin ympäristörikoksiin syyllistymisen johdosta perustuu edellä todetun mukaisesti hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdan 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 pakollisiksi 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 määrittämiselle.

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 tarkoitettujen poissulkemisperusteen soveltamisalaan kuuluvaan käyttäytymiseen, josta

LUONNOS

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 arvioida tarjoajan tai ehdokkaan luotettavuutta ja sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat tai ehdokkaat, joiden tarjous, tuotteet tai toimitukset, jotka komissio tai muu viranomainen on määritellyt korkean riskin toimittajiksi tai jonka luotettavuus on muutoin konkreettisten ja perusteltujen syiden nojalla katsottava siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle turvallisuudelle 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 pienemmälle 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 toimisi 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.

Euroopan unionin tuomioistuin on viimeaikaisessa oikeuskäytännössä ([C-652/22 \(Kolin\)](#) ja [C-266/22 \(Qingdao\)](#)) ottanut kantaa EU sisämarkkina-alueen ja GPA sopimuksen ulkopuolelta tulevan tarjoajan kohtelusta. Unionin tuomioistuin jätti asiaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta. Tuomioistuin katsoi, että hankintadirektiivin mukainen oikeus jättää tarjous avoimessa hankintamenettelyssä unionissa ei ulotu kolmansista maista tuleviin tarjoajiin. Tällaiset tarjoajat eivät voi myöskään vedota unionin lainsäädäntöön riitauttaakseen hankintapäätöksen. Tuomioistuin totesi, että kysymys kolmansista maista tulevien tarjoajien osallistumisesta julkisiin hankintamenettelyihin jäsenvaltioissa kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, eikä jäsenvaltioilla ei ole oikeutta antaa asiasta säädöksiä. Kunkin hankintayksikön tulee itsenäisesti ja tapauskohtaisesti arvioida, salliiko se kolmannesta maasta tulevan tarjoajan osallistumisen vai sulkeeko se tämän pois kilpailusta.

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 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

LUONNOS

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 ja 5 momenttia selvennettäisiin siten, että pakollisia poissulkemisperusteita koskeva selvitys voitaisiin pyytää myös tarjoajan tai ehdokkaan voimavarayksiköstä.

Lisäksi 6 ja 7 momentteja selvennettäisiin alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden osalta. Kyse on teknisestä muutoksesta ja se vastaa esitettyä muutosta 4 ja 5 momentteihin sekä 78 ja 92 §:ään tehtävää muutosta.

92 §. Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttö. Pykälän 2 momenttia selkeytettäisiin lisäämällä viittaus, että ehdokas tai tarjoaja voisi hyödyntää 85 §:ssä tarkoitettujen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä 86 §:ssä tarkoitettujen teknistä suorituskykyä 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 kansallisten hankintojen lisäksi myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintaan sekä muihin liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin.

99 §. Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset. Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että lukua sovellettaisiin myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintaan sekä muihin liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin. Pykälän 1 momenttia selvennettäisiin vähintään EU-kynnysarvojen suuruissa hankinnoissa sovellettavien säännösten osalta siten, että lain 11 lukua sovellettaisiin myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujen sekä muiden erityisten palvelujen hankintoihin. Muutos vastaisi ehdotettua 12 luvun kumoamista.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti siten, että lain 11 lukua sovellettaisiin myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujen sekä muiden erityisten palvelujen hankintoihin. Muutos vastaisi ehdotettua 12 luvun kumoamista.

Pykälän lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan 65 §:n markkinakartoitusta sekä 96 §:n poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa myös lain 11 luvussa säädettyihin hankintoihin. 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tekeminen ei olisi pakollista, mutta säännöksellä kannustettaisiin sen käyttöön hankinnan suunnittelussa terveen kilpailun edistämiseksi. Luvun 11 mukaisiin hankintoihin sovellettaisiin 65 § ja 96 §:ää ellei hankintayksikkö nimenomaisesti olisi hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai muissa hankinta-asiakirjoissa toisin ilmoittanut. Hankintayksikön tulisi tällöin kuvata yksiselitteisesti, miltä osin se tulisi poikkeamaan edellä mainituista. Poikkeamisen sallittavuutta arvioitaessa tulisi kuitenkin huomioida hankintalain 3 §:n mukaisten periaatteiden toteutuminen eikä poikkeaminen saisi vaarantaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

100 §. Hankintamenettely. Pykälän 1 momenttia selvennetään EU-hankinnoissa sovellettavien menettelyjen osalta. Hankintayksikön olisi mahdollisuus soveltaa hankinnoissa samoja

LUONNOS

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.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti erityistilanteissa tapahtuvasta suorahankinnasta. Pykälässä säädettäisiin suorahankinnan tekemisestä yksittäistapauksessa silloin, kun kyse olisi sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta 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 vastaisi voimassa olevan lain 110 §:ää.

101 §. Kansallisesta 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

LUONNOS

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 kolmenkymmenen päivän kuluessa hankintasuorituksen tekemisestä. Jälki-ilmoittamista koskeva velvoite koskisi myös kansalliset kynnysarvot ylittäviä suoraanhankintoja. Muutos vastaisi 58 §:n ehdotettua muutosta.

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

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

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

105 §. *Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että kansallisissa hankinnoissa 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 ellei hankintayksikkö nimenomaisesti olisi hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai muissa hankinta-asiakirjoissa toisin ilmoittanut. Tällöin hankintayksikön tulisi kuvata yksiselitteisesti, miltä osin se tulisi poikkeamaan edellä mainituista. Pykälän 2. momenttiin lisättäisiin ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittämistä koskevan 88 §:n 6 ja 7 momentit, joiden mukaan hankintayksikkö voisi hyväksyä näytöksi 81 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 4 kohdan osalta toimivaltaisen viranomaisen antaman todistuksen tai, jos tällaista ei olisi, näytöksi hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen. Näyttö ehdokkaan tai tarjoajan taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta voitaisiin myös antaa yhdellä tai useammalla liitteessä D luetellulla asiakirjalla.

Jos ehdokas tai tarjoaja ei hyväksyttävästä syystä voisi toimittaa hankintayksikölle sen pyytämiä asiakirjoja, se saa osoittaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteensa jollakin muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla. Asiassa KHO: 2019:145, 14.11.2019 korkein hallinto-oikeus katsoi, että tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden ja suhteellisuuden vaatimukset edellyttivät esillä olleessa kansallisessa hankinnassa, että tarjoajan soveltuvuutta koskevan vaatimuksen tähtyminen voitiin tarvittaessa osoittaa muullakin vastaavalla selvityksellä kuin vain Rakentamisen Laatu Rala ry:n myöntämällä pätevyydellä. Lisäksi hankintailmoituksesta tai tarjouspyynnöstä olisi tullut ilmetä mahdollisuus toimittaa vaihtoehtoinen korvaava selvitys, josta tarjouspyynnössä mainittua raporttia vastaavat tiedot ilmenevät.

LUONNOS

Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön tulisi soveltaa sosiaali- ja terveystaloudellishankinnoissa sekä muiden erityisten palvelujen hankinnoissa 80 §:ssä, ja se voisi soveltaa 81 §:ssä säädettyjä poissulkemisperusteita ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Hankintayksikkö voisi soveltaa 80 ja 81 §:ää myös tarjoajan alihankkijaan taikka tämän voimavarayksikköön. Ehdokkaan, tarjoajan tai tämän alihankkijan tai voimavarayksikön soveltuvuutta koskeviin vaatimuksiin sekä korjaaviin toimenpiteisiin voitaisiin soveltaa ehdokkaan soveltuvuuden asettamista ja rekisteröintiä koskevaa 83 ja 84 §:ää, 85 §:ssä tarkoitettujen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä 86 §:ssä tarkoitettujen teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevien vaatimusten täyttämiseksi sekä sitä, mitä säädetään 82 §:ssä korjaavista toimenpiteistä. Lisäksi voitaisiin soveltaa myös mitä säädetään 88 §:n poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittämisestä. 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 terveystaloudellishankintoja sekä muita erityistaloudellishankintoja 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 terveystaloudelliset ja muita erityistaloudelliset koskevat säännökset kumottaisiin.

Sosiaali- ja terveystaloudelliset ja muita erityistaloudelliset koskevat hankintalain 107 §-115 § esitetään kumottaviksi. Sosiaali- ja terveystaloudelliset ja muita erityistaloudelliset koskevista hankinnoista säädetäisiin hankintalain 11 luvussa. Kumottavaksi ehdotettavan 107 §:n (Sosiaali- ja terveystaloudellisten 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 (Suorahankinta erityistilanteissa) osalta sovellettaisiin suorahankintoja koskevan 100 §:n uutta 3 momenttia. Kumottavaksi ehdotettavan 111 §:n (Ilmoittaminen) osalta sovellettaisiin 11 luvun uutta 101 b §:ää (Hankinnasta ilmoittaminen sosiaali- ja terveystaloudellisten 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 tehtäviä muutoksia.

Hankintalain 108 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen laadusta ja saatavuudesta. Pykälän alkuperäisenä tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankintayksiköt ottaisivat esitetyt laatu- ja saavutettavuustekijät huomioon sosiaali- ja terveystaloudelliset kilpailuttaessaan. Nykyisin sekä hyvinvointialueiden että palveluntuottajien velvollisuuksista säädetään kattavasti ja huomattavasti hankintalakia tarkemmin sektorikohtaisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 3 luvussa, vanhuspalvelulaissa, vammais- ja palvelusopimuslaissa, 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

LUONNOS

sopimusten seurantaan koskevat vaatimukset. Siten kumottaville säännöksille ei ole enää tarvetta hankintalaissa.

Hankintayksiköiden tulee sosiaali- ja terveystalvaeluita 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 hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa tulisi olla kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun. Kuvaus olisi informatiivinen. Kuvaauksessa olisi riittävää kertoa keskeisimmät toimet, joita hankintayksikkö on toteuttanut hankinnan kohdetta valmistellessa. Hankinnan ennakoitun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely. Muutos vastaisi 65 §:ään esitettyä muutosta.

125 §. *Hankintamenettelyn keskeyttäminen.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämisestä koskevalta osalta siten, että lain 32 §:n mukaisena avoimena menettelynä toteutettu lain 26 §:n mukaisen kynnysarvon ylittävä 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. Keskeyttämisestä ei tulisi toteuttaa EU-oikeudellisten periaatteiden tai oikeuskäytännön tulkinnan vastaisesti. Mahdollisessa uudessa hankintamenettelyssä tulisi huomioida muun muassa EU tuomioistuimen ratkaisussa (C 546/16, Montte SL ECLI:EU:C:2018:752 kohta 41 ja C 27/98, Fracasso and Leitschutz, EU:C:1999:420, kohdat 32–34), esitetyt oikeusohjeet mahdollisesta tarjouskilpailun uudelleen toteuttamisesta.

Hankintayksikön velvoitteesta keskeyttää hankinta yhden tarjouksen saatuaan voitaisiin poiketa tilanteesta, jossa hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Poikkeaminen olisi mahdollista, jos hankintayksikkö ei markkinakartoituksesta 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. Hankintayksikön velvoitteesta keskeyttää hankinta voitaisiin poiketa myös silloin, kun hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin 75 §:n mukaisesti.

Hankinnan uudelleen kilpailuttamisesta voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Eri-tyisen 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. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi hankittaessa innovatiivisia ratkaisuja. 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.

136 §. *Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana.* Pykälän 1 momentti muutetaan siten, että sopimusmuutos olisi mahdollinen myös lain 25 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa kansallisissa hankinnoissa. Soveltamiskäytännössä ilmenneiden epäkohtien korjaamiseksi on perusteltua ottaa sopimusmuutoksista johtuva uudelleenkilpailuttamisvelvoite ja sen poikkeussäännöt käyttöön myös kansallisissa hankinnoissa, sillä ei ole tarkoituksenmukaista, että sääntely olisi tiukempaa hankinnan ennakoidulta arvolta edullisempien hankintojen kohdalla. Hankintasopimuksen muuttamista koskevaan ilmoittamiseen sovelletaan, mitä voimassa olevan hankintalain 101 §:ssä säädetään.

Hankintasopimuksen muuttaminen voisi olla tarkoituksenmukaista pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaisesti silloin, kun sopimusmuutoksen tarve johtuu sellaisesta poikkeuksellisesta olosuhteesta, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi aseelliset selkkaukset, pandemiat tai merkittävät markkinahäiriöt. Markkinahäiriöitä voivat olla äkillinen kustannusinflaatio tai vakava globaali toimitusketjun häiriö. Tällaisissa tilanteissa sopimuksen muuttaminen on mahdollista voimassa olevan hankintalain mukaisesti ja vastaa julkisia hankintoja koskevan direktiivin 2014/24/EU 72 artiklan 1 kohdan c-alakohtaa.

Hankintayksiköiden voisi varautua mahdollisiin markkinahäiriöihin sisällyttämällä sopimukseen ennakolta määriteltyjä varaumia, kuten hinnantarkistus- tai purkulausekkeitä, joiden avulla voidaan ylläpitää sopimuksen toteuttamiskelpoisuus ja kohtuullisuus muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällaiset tarkistuslausekkeet perustuvat direktiivin 72 artiklan 1 kohdan a-alakohtaan. Tavoitteena olisi turvata hankintasopimusten toimivuus myös sellaisissa olosuhteissa, joissa ennalta arvaamattomat tapahtumat olennaisesti muuttaisivat alkuperäistä sopimustasapainoa, vaarantamatta kuitenkaan hankinnan alkuperäistä luonnetta tai tarjoajien yhdenvertaista kohtelua.

Pykälän 2 momentin 5) kohtaa täydennettäisiin viittaamalla kansallisiin rakennusurakoihin. Rakennusurakoiden kansallisen kynnsarvon voidaan katsoa olevan samaa suuruusluokkaa tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnsarvon kanssa (noin 150 000–221 000 euroa). Tältä olisi osin muutos vastaisi 1 momenttiin tehtävää muutosta.

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 kynnsarvon ylittävää rakennusurakkaa. Rakennusurakoiden kansallisen kynnsarvon voidaan katsoa olevan samaa suuruusluokkaa tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnsarvon 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 kynnyksen ylittäisi tilanne, jossa suorahankinta näyttäisi olevan tehty hankintalain säännöksistä piittaamatta.

146 §. *Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset.* Pykälän 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että ehdotuksessa kumottaisiin voimassa oleva valituskielto hankintojen osiin jakamista ja korvattavaksi säännöksellä, jonka mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee hankintayksikön 124 §:ssä tarkoitettua kuvausta hankinnan valmistelun toteutuksesta. Hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin voisi valittaa markkinaoikeuteen. Selvyyden vuoksi todetaan, että hankintojen osiin jakamista koskeva 75 § ei lähtökohtaisesti sovellettaisi kansallisissa hankinnoissa eikä käyttöoikeussopimuksissa.

LUONNOS

Kohtaa 2 täydennettäisiin siten, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päätöstä 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 oikeus-suojajärjestelmään. Muutoksella mahdollistettaisiin muutoksenhaku päätösestä olla jakamatta hankinta osiin. Muutos vastaisi 75 §:n 1 momenttiin tehtävää muutosta.

Markkinakartoitus on luonteeltaan hankinnan valmistelua, eikä muutoksenhaku sen osalta ole siten mainitun säännöksen nojalla mahdollista. Hankintalain 65 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yli 10 miljoonan euron hankinnoissa hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai arvioitava hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja. Markkinakartoitus kuten myös 3 momentin mukainen analyysityökalun käyttö ovat luonteeltaan hankinnan valmistelua, eikä muutoksenhaku näiden osalta ole siten 146 §:n nojalla mahdollista. Muutos näiden osalta vastaisi 146 §:n esitettyä 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 sopimuksentekokielto 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 sopimuksentekokielto 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.

154 §. Markkinaoikeuden määräämät seuraamukset. Pykälän 3. momenttia muutettaisiin siten, että markkinaoikeus voisi määrätä tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun taikka lyhentää hankintasopimuksen sopimuskautta myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä rakennusurakoissa. Muutos vastaisi ehdotetun lain 141 §:n esitettyä muutosta.

174 §. Siirtymäsäännökset. Pykälään lisättäisiin uusi 7 momentti ehdotuksen 15 §:ssä säädetyn sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen voimaantulosta. Sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2027.

LUONNOS

Lain voimaantulon jälkeen 15 §:n vastaiset, hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään siirtymäaika säännösten mukaisesti. Myöskään uusia sopimuksia ei tulisi tehdä ehdotetun 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 72 artiklan mukaista sallittua sopimusmuutosta koskevaa kohtaa. Näin ollen sopimuskumppanuuden jatkaminen sidosyksikköaseman poistumisen jälkeen edellyttäisi tarjouskilpailuun perustuvan uuden sopimuksen tekoa.

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

Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voisi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.9.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voisi olla korkeintaan yksi vuosi. Edellytyksenä olisi, että muut 15 §:n mukaiset sidosyksikkövaatimukset täyttyvät. Säännöksellä mahdollistettaisiin joustava siirtymä ja palveluiden saataavuus niissä tilanteissa, joissa sidosyksiköhankintana 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 täyttyisi.

Lisäksi pykälässä säädettäisiin olemassa olevien sopimusten hyödyntämistä koskevasta pidemmästä siirtymäajasta koskien sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimusta eräiden sidosyksiköiden osalta. Ehdotuksen mukaisesti sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena olisi tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) mainittuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT-järjestelmiä, kuten erilaisia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä sekä toiminnanohjausjärjestelmiä tai sähköisen asioinnin palveluja, sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa vaatimusta sovellettaisiin 1. päivästä lokakuuta 2029 lukien.

Kyse olisi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien lääketieteen erikoisalojen ja niihin liittyvien lääketieteellisten palvelujen tuottamiseksi perustetuista sidosyksiköistä. Tällaisia olisivat esimerkiksi lakisääteisistä perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palveluista tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyvistä palveluista, joiden tuottaminen edellyttäisi lääketieteen erikoisosaamista ja -välineistöä. Tällaisiin lakisääteisiin palveluihin sisältyvät kuvantaminen, laboratoriopalvelut ja erikoiskirurgiaan liittyvät palvelut. Pidemmän siirtymäajan piiriin kuuluva sidosyksikkö voisi tuottaa myös lakisääteisten perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT-järjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Näitä voisivat olla esimerkiksi erilaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä toiminnanohjausjärjestelmät. Tällainen sidosyksikkö ei kuitenkaan voisi tarjota 15 §:n

LUONNOS

sidosyksikkösääntelyn nojalla omistajilleen teknisiä tukipalveluita kuten siivous, ruokahuolto tai taloushallinnon palveluja tai yleisiä perustietotekniikan palveluja. Perustietotekniikan palveluita ovat muun muassa työntekijöiden laitteet, mobiililiittymät ja toimisto-ohjelmistot ja näille tarjottava tuki sekä tietoturvapalvelut.

Lisäksi säädettäisiin yleisestä sopimuksen päättämistä koskevasta pidemmästä siirtymäajasta. Mikäli sopimuksen ennaikaisesta päättämisestä aiheutuisi hankintayksiköille kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia tai muita riskejä, hankintayksikkö voisi hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tekemiään sopimuksia 1.7.2030 saakka. Tällaisena sopimuksena voitaisiin pitää erityisesti sellaisia tietojärjestelmäsopimuksia, jotka ovat organisaation ydintoiminnan tai lakisääteisten velvoitteiden kannalta kriittisiä tai jos järjestelmissä hallitaan ja käsitellään laajasti toiminnan kannalta keskeisiä tai arkaluonteisia tietoja, ja niiden häiriötön toiminta olisi välttämätöntä palveluiden tuottamiseksi tai asiakasturvallisuuden varmistamiseksi. Poikkeus olisi yleinen ja toimialasta riippumaton. Pidempää siirtymäaikaa voitaisiin siten hyödyntää myös terveystoimen toimialalla. Esimerkkinä tällaisista olisi sosiaali- ja terveydenhuollon potilastietojärjestelmät, mutta määritelmä kattaisi vastaavat kriittiset järjestelmät myös muilla toimialoilla. Poikkeaminen olisi mahdollista myös silloin, jos sopimuksen ennaikainen päättäminen voisi vaarantaa kyberturvallisuuden. Irtisanomisen vaikutusten arvioinnissa voitaisiin huomioida esimerkiksi sopimuksen koko sopimuskauden pituus, sopimustoimittajan vaihtamisesta ja toiminnan käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset sekä jäljellä oleva sopimuskausi.

Sopimusta ei siten tarvitsisi irtisanoa päättymään yleisen ehdotetun sidosyksikön omistusta koskevan siirtymäajan päättyessä vaan sopimuksen mukaisen irtisanomisehdon mukaisesti siten, että sopimus päättyisi kuitenkin viimeistään 30.6.2030 mennessä.

Edellytyksenä sopimuskohtaisen pidemmän siirtymäkauden käyttämiselle olisi se, että hankintayksikkö olisi tehnyt Valtiokonttorille ilmoituksen, siitä että se tulisi jatkamaan tällaista sidosyksikkönsä kanssa tekemäänsä sopimusta enintään 30.6.2030 saakka. Ilmoitus tulisi tehdä 30.9.2026 mennessä Valtiokonttorin asettamalla verkkolomakkeella. Hankintayksikön tulisi ilmoittaa perustiedot hankintasopimuksesta kuten sopijaosapuolet, sopimuksen tunnistetiedot, sopimuksen kohde ja sopimuksessa ilmoitettu arvo, sopimuskausi, sekä peruste sille, että sopimusta tulisi voida hyödynnetään enintään 30.6.2030 saakka. Lisäksi hankintayksikön tulisi ilmoittaa omistusosuus sopimusosapuolena olevasta sidosyksiköstä. Lomake olisi saatavilla Valtiokonttorin verkkosivuilla tai hankintayksikkö voisi pyytää pääsyä lomakkeelle. Mikäli hankintayksikkö ei tekisi ilmoitusta määräaikaan 30.9.2026 mennessä, tulisi sen irtisanoa sopimus päättymään 7 momentissa mainitun yleisen määräajan puitteissa 1.7.2027 mennessä.

Valtiokonttorin tulisi ylläpitää verkkosivua hankintayksiköiden ilmoittamista sopimuksesta ja niiden ilmoittamista perusteista sopimuksen pidemmän siirtymäajan käyttämiselle.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi toimivalta harkita yksittäistapauksessa edellytyksiä käynnistää yksityiskohtaisemmat valvontatoimenpiteet voimassa olevan lain mukaisesti.

Lisäksi säädettäisiin uusi 8 momentti, jonka mukaan 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 markkinakartoitusta koskevien säännösten huomioiminen.

8.2 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 poissulkemista silloin, kun tarjoajaan kohdistuu pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Muutoksella selkeytettäisiin voimassa olevan lain sanamuotoa siten, 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 tarkoitetusta 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 selvennettäisiin siten, että pakollisia poissulkemisperusteita koskeva selvitys voitaisiin pyytää myös tarjoajan tai ehdokkaan voimavarayksiköstä. Muutos vastaisi hankintalain 88 §:ään tehtyä muutosta.

Lisäksi 5 momenttia ehdotetaan selvennettäväksi siten, että pakollisia poissulkemisperusteita koskeva selvitys voitaisiin pyytää myös tarjoajan tai ehdokkaan voimavarayksiköstä. 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.

LUONNOS

128 §. *Muutoksenhakua ja seuraamuksia koskevien hankintalain säännösten soveltaminen* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan muutoksenhaun rajoitusta sovellettaisiin myös sellaiseen hankintayksikön päätökseen, joka koskisi hankintojen osiin jakamista.

8.3 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 tarkoitettua 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.

8.4 Vesihuoltolaki

4 f. *Sidosyksikköasema vesihuollossa.* Vesihuoltolakiin lisättäisiin uusi 4 f §, jossa säädettäisiin poikkeus Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 15 §:n 1 momentin mukaiseen sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimukseen.

Suurin osa vesihuollosta kuuluu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, jolloin vesihuollon sidosyksiköihin ei sovelleta 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta. Sen sijaan yksinomaan jäteveden tai huleveden poisjohtaminen tai käsittely ei kuulu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, vaan niiden hankintoihin sovelletaan hankintalakia. Näin ollen hankintalakiin ehdotettu sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimus kohdistuisi ilman poikkeussäännöstä yksinomaan jätevesihuoltoa tai huleveden viemärointiä harjoittaviin vesihuoltolaitoksiin ja tukkuvesihuoltolaitoksiin.

Vesihuolto on kuntien järjestämisvastuulle kuuluva kriittinen infrastruktuuripalvelu. Vesihuolto on myös luonnollinen monopoli, joten vesihuoltosektorilla ei ole kilpailua. Näin ollen sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei vesihuollossa lisäisi vähimmäisomistusvaatimuksella tavoiteltavaa kilpailua tai kustannustehokkuutta hankinnoissa. On lisäksi vesihuoltotoimialan kannalta selkeä ja yhdenmukainen ratkaisu, että myös yksinomaan jätevesihuollosta tai huleveden viemäroinnistä huolehtivat sidosyksiköt rajataan muun vesihuollon tapaan sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimuksen soveltamisen ulkopuolelle.

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

LUONNOS

Hankintojen valmistelua koskevat muutosehdotukset tulisivat voimaan 1.9.2026. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus tulisi sovellettavaksi vasta lain voimaantulon jälkeen porrastetusti.

Toimeenpano ja seuranta

Sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveystalouden toimialalla tullaan seuraamaan.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus koskien sidosyksiköiden ulosmyynnin yhdenmukaistamista sekä poikkeuksesta sidosyksiköiden omistusta koskevaan vähimmäisvaatimukseen jätetoimialalla tullaan toteuttamaan jätelain uudistamisen yhteydessä YM034:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM034:00/2024>.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion talousarvioon.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain näkökulmasta on arvioitava erityisesti ehdotetun lain 15 §:n sidosyksikkösäännösten merkitystä kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta, mutta myös perusteltujen odotusten ja omaisuuden suojan 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 puutua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

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 perustuslailisen 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 päivähoidon palveluissa vaihtoehtona on antaa palvelun

LUONNOS

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 säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

11.1 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 tytäryhteisöstä. 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 määräävää asemaa. Näissä kunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekoaikavälissä.

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, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin, 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 määrittämisestä; 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.

Kunnan organisaatorakenne, päätös tavasta järjestää tarvittavat palvelut, sekä 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.

11.2 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 samanlaisia 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 järjestämistä vastuusta säädetään lain 7 §:ssä. Pykälän mukaan hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämistä vastuun 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 järjestämistä vastuu. 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 konsernijohtosta 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 organisaatorakenne ja palvelujen hankinnat ovat itsehallintoon liittyviä asioita, jotka vaikuttavat niiden talouteen. Hankinnat sidosyksiköiltä 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 olettaa, että sidosyksiköiden käytön rajoitukset olisivat ongelmallisempia kuntien itsehallinnon kuin hyvinvointialueiden itsehallinnon suojan kanssa.

11.3 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

LUONNOS

kunnilla ei ole edes henkilöstöä tai muita resursseja ohjaamaan yhtiön toimintaa osakkuuden kautta. Hankintadirektiivien näkökulmasta sidosyksiköiltä tehtävät hankinnat eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, joten niitä ei tarvitse kilpailuttaa. Suorahankinta on poikkeus perussopimuksen mukaisesta avoimuusperiaatteesta, joten siksi direktiiveissä säädetään tyhjentävästi niiden soveltamisalasta. EU-oikeuskäytännössä kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamiseen on suhtauduttu tiukasti.

Hankintalaki sallii kuitenkin erityyppisten hankintayksiköiden yhteistyön siitä riippumatta ovatko sidosyksikön omistajina valtio, kunnat, hyvinvointialueet, seurakunnat tai muut hankintayksiköt. Ehdotetulla sidosyksikkösäännöksellä rajataan vain sidosyksikön käytön edellytyksenä olevaa omistuksen vähimmäisosuutta, eikä sitä, onko joku hankintayksikkö tosiasiallisesti siirtänyt yhtiölle järjestämisvastuuseen 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. Sidosyksiköt voivat perustaa myös erillisiä kaupallisia tytäryhtiöitä, jolloin ne voivat osallistua minkä tahansa hankintayksikön tarjouskilpailuun. Toimintoja järjestettäessä tulisi huomioida kuitenkin Unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-692/23, sekä asiassa annettava tuomioistuimen ratkaisu.

Sidosyksiköiden roolin osalta on huomioitava perustuslakivaliokunnan aiempi 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 viiteen 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.³⁸

11.4 Sopimusten irtisanominen siirtymäajan päättymisen jälkeen

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

³⁸ PeVL 49/2016 vp., s. 6.

LUONNOS

sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Sellaisiakin esityksiä, joissa valiokunta on katsonut mahdolliseksi puuttua sopimuksiin takautuvasti, 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). Mikäli ehdotetusta sidosyksikköjen omistussuusrajauksesta ei suunnitellusta poiketen säädettäisi poikkeusta jätelaissa, olisi esityksellä 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:

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, 136 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 momentin 5) kohta, 141 §:n 1 momentin johdantokappale, 146 § 2 momentin 2) kohta, 150 §:n 1 momentti sekä 154 §:n 3 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, 15 §:n uusi 7 momentti, 65 §:n uusi 3 momentti, 71 §:n uusi 4 momentti, 81 §:n 1 momenttiin uusi 12) kohta, 99 §:n uusi 2 ja 3 momentti, 100 §:n uusi 3 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:

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 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.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

LUONNOS

33) Voimavarayksiköllä ehdokkaasta tai tarjoajasta erillistä yksikköä, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä 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. 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. Lisäksi edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevassa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua vähimmäisomistusvaatimusta ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sopimus voi olla voimassa enintään neljä vuotta.

58 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi seuraavat ilmoitukset:

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

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

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

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

LUONNOS

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 ehdollisesti.

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 syystä 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 vaihtaminen

LUONNOS

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.

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 tarkoitettu törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettu työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettu työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettu kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettu työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettu luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitettu 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, jos 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

LUONNOS

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.

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, 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 antama ote rikosrekisteristä. 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. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan, tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan sijoittautumismaassa anneta edellä tarkoitettua otetta tai todistusta, niiden sijasta näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan, tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan 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, 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 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 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

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

LUONNOS

voimavarayksikön välisten suhteiden oikeudellisesta luonteesta. Myös ryhmittymä voi käyttää hankinnan toteuttamiseen muiden yksiköiden voimavaroja. Muiden yksiköiden henkilöstön pätevyys 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 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 suuruuksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

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 suuruuksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

Sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, tämän luvun mukaisiin hankintoihin voidaan soveltaa 65 §:n markkinakartoitusta ja 96 §:n poikkeuksellisen alhaista tarjousta koskevia 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.

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

101 §

Kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen

LUONNOS

Hankintayksikön on toimitettava 25 §:n mukaisesta vähintään kansallisen kynnysarvon suuruisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä tai kummallakin kielellä verkko-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta. Kielilain (423/2003) 3 § 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten on huolehdittava väestön tiedonsaantitarpeista kielilain 32 § 3 momentissa tarkoittamalla tavalla.

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 tarkoitetulla 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 kolmenkymmenen päivän kuluessa hankintasuorituksen 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 suuruisessa hankinnassa noudattaa, mitä 80–86 § ja 88 §:ssä säädetään, ellei hankintayksikkö toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoita. Poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin tai voimavarayksiköihin.

LUONNOS

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 §

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

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.

124 §

Hankintamenettelyä koskeva kertomus

EU-kynnysarvot ylittävistä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävistä 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. Lain 26 §:ssä mainitut kynnysarvot ylittävän hankinnan hankintamenettely tulee keskeyttää, jos 32 §:n mukaisessa 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. Lisäksi hankintamenettelyn keskeyttämisestä yhden tarjouksen tilanteessa voitaisiin poiketa erityisen painavasta syystä.

136 §

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

LUONNOS

Hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa (poist.) EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa tai käyttöoikeussopimuksissa) olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman tämän lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos:

5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskeissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot, muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot tai lain 25 §:ssä tarkoitettuja rakennusurakoita koskevan kynnysarvon eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan, kansalliset kynnysarvot ylittävän rakennusurakan tai liitteessä E tarkoitettua 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 hankinnasta hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

154 §

Markkinaoikeuden määräämät seuraamukset

LUONNOS

Tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä ~~vain~~ kansallisen *kynnysarvon ylittävissä rakennusurakoissa ja* liitteen E mukaisia palveluja koskevassa hankinnassa ja käyttöoikeussopimuksessa sekä EU-kynnysarvon ylittävissä muussa hankinnassa.

174 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 15 §:n 1 momentissa säädettyä vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.9.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voi olla korkeintaan yksi vuosi. Edellytyksenä on, että muut 15 §:n mukaiset sidosyksikkövaatimukset täyttyvät.

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. Hankintayksikön tulee irtisanoa tällaiset sopimukset päättymään siirtymäajan 30.6.2027 loppuun mennessä.

Sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) mainittuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä, sovellettaisiin 15 §:n 1 momentin vähimmäisomistusosuutta koskevaa vaatimusta kuitenkin 1. päivästä heinäkuuta 2029.

Yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä, jos sopimuksen ennenaikaisesta irtisanomisesta olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, sopimukset tulee irtisanoa päättymään viimeistään 30.6.2030. Hankintayksikön tulisi tehdä ilmoitus tällaisesta sopimuksesta Valtiokonttorille 30.9.2026 mennessä, joka julkaisisi tiedot ilmoituksista verkkosivuillaan.

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

LUONNOS

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
lisätään 4 §:n 1 momenttiin uusi 35 kohta, 75 §:n uusi 4 momentti, sekä 128 §:n uusi 2 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 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.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

35) *voimavarayksiköllä* ehdokkaasta tai tarjoajasta erillistä yksikköä, jonka voimavaroja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai 86 §:ssä tarkoitetut teknistä suorituskykyä 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 ehdollisesti.

LUONNOS

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, 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 tarkoitettua törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työaikasuojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettua työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettua kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettua työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua 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, jos 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 tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu ote taikka tarjoajan, *voimavarayksikön* 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

LUONNOS

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. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan, *voimavarayksikön* 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, 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 tai 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 Euroopan talousalueen valtiossa olevasta maksuttomasta tietokannasta. Tarjoajaa ei saa vaatia toimittamaan asiakirjannäyttöä, jos hankintayksiköllä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan.

128 §

Muutoksenhakua ja seuraamuksia koskevien hankintalain säännösten soveltaminen

Muutoksenhakuun tässä laissa tarkoitetuista ratkaisuksista sekä lainvastaisen menettelyn johdosta määrättäviin seuraamuksiin sovelletaan, mitä hankintalain 16 luvussa säädetään

Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, jonka mukaan hankintasopimusta ei jaeta osiin 79 §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

LUONNOS

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 tarkoitettua 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 .

4.

Laki

vesihuoltolain 4 f §:n lisäämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään vesihuoltolakiin (119/2001) uusi 4 f § seuraavasti:

4 f §

Sidosyksikköasema vesihuollossa

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) mukaiseen hankintayksikön sidosyksikkönä toimivaan vesihuoltolaitokseen tai tukkuvesihuoltolaitokseen ei sovelleta hankintalain 15 §:n 1 momentissa säädettyä sidosyksikön käytölle asetettua 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen lisäedellytystä.

LUONNOS

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

.ministeri Etunimi Sukunimi

LUONNOS

*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, 136 §:n 1 momentin johdantokappale ja 2 momentin 5) kohta, 141 §:n 1 momentin johdantokappale, 146 § 2 momentin 2) kohta, 150 §:n 1 momentti sekä 154 §:n 3 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, 15 §:n uusi 7 momentti, 65 §:n uusi 3 momentti, 71 §:n uusi 4 momentti, 81 §:n 1 momenttiin uusi 12) kohta, 99 §:n uusi 2 ja 3 momentti, 100 §:n uusi 3 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§

Lain tavoitteet

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

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten, *ekologisesti, sosiaalisesti ja 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.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puutejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

15 §

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

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.

Ehdotus

Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puutejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

4 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

33) ***Voimavarayksiköllä*** ehdokkaasta tai tarjoajasta erillistä yksikköä, jonka voimavaraja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä 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. 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. Lisäksi edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevassa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytä- ja osakkuusyhtiöt.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Edellä 1 momentissa tarkoitettua vähimmäisomistusvaatimusta ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sopimus voi olla voimassa enintään neljä vuotta.

40 §

Suorahankinta

Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos:

58 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi seuraavat ilmoitukset:

6) jälki-ilmoitus 1–4 kohdassa tarkoitetuista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista;

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Seuraavat 58 §:ssä tarkoitettut 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;

58 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi seuraavat ilmoitukset:

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

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Seuraavat 58 §:ssä tarkoitettut 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 säädetyistä suorahankinnoista tehtävä jälki-ilmoitus;

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

65 §

65 §

Markkinakartoitus

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.

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 §

71 §

Hankinnan kohteen kuvaus

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 ehdollisesti.

75 §

75 §

Hankintasopimuksen jakaminen osiin

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

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.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Ehdotus

Jakamisvelvollisuus ei koske 43 §:n mukaisia puutejärjestelyjen 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.

80 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas, tarjoaja *tai alihankkija* tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas, tarjoaja *tai*

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.*

80 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto-

LUONNOS

Voimassa oleva laki

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 tarkoitettua työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettua työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettua kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettua työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta tai 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua 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.

81 §

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan:

Ehdotus

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 tarkoitettua työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettua työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettua kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettua työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettua törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitettua törkeästä luonnon-suojelurikoksesta.

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, jos 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:

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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

82 §

82 §

Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet

Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet

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.

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.

88 §

88 §

Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

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 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

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, tarjoajan, *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. 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,

LUONNOS

Voimassa oleva laki

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.

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.

Ehdokkaan tai tarjoajan 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

Ehdotus

jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan, tai tämän *voimavarayksikön* tai alihankkijan sijoittautumismaassa anneta edellä tarkoitettua otetta tai todistusta, niiden sijasta näytöksi on hyväksyttävä ehdokkaan tai tarjoajan, *tai tämän voimavarayksikön tai alihankkijan* 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, 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 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 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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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 pätevyys 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 täyttyminen.

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 pätevyys 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 täyttyminen.

11 luku

Kansalliset menettelyt

99 §

Tämän luvun mukaisiin hankintoihin sovellettavat säännökset

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 suuruuksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä. Tämän luvun säännöksiä sovelletaan myös 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kehitysyhteistyösopimuksiin perustuviin ulkoasiainhallinnon hankintoihin.

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 suuruuksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Uusi

momentin 3 tai 4 kohdassa säädettyjen kynnysarvojen suuruuksia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

Sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, tämän luvun mukaisiin hankintoihin voidaan soveltaa 65 §:n markkinakartoitusta ja 96 §:n poikkeuksellisen alhaista tarjoustä koskevia säännöksiä.

Uusi

100 §

100 §

Hankintamenettely

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.

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.*

Uusi

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

101 §

101 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on toimitettava tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja

Hankintayksikön on toimitettava 25 §:n mukaisesta vähintään kansallisen kynnysarvon

LUONNOS

Voimassa oleva laki

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.

Ehdotus

suuruudesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä tai kummallakin kielellä verkko-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta. Kielilain (423/2003) 3 § 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten on huolehdittava väestön tiedonsaantitarpeista kielilain 32 § 3 momentissa tarkoitettamalla tavalla.

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 julkaisessa 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 kolmenkymmen päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

101 b §

Uusi

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 §

Hankintailmoituksen sisältö

102 §

Kansallisen hankintailmoituksen sisältö

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

103 §

103 §

Tietojenvaihto kansallisissa menettelyissä

Tietojenvaihto

105 §

105 §

Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen

Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen

Ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisessa voidaan noudattaa, mitä 80–86 §:ssä säädetään.

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 §

106 §

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

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.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 luku

Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut erityiset palveluhankinnat

Kumotaan

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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

109 §

Hankintamenettely

Kumotaan

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.

110 §

Suorahankinta erityistilanteissa

Kumotaan

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

111 §

Ilmoittaminen

Kumotaan

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

112 §

Tietojenvaihto

Kumotaan

Hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto on toimitettava hankintayksikön valitsemalla tavalla. Valittujen viestintävälineiden on oltava yleisesti käytettävissä, eikä välineen

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

valinta saa vaarantaa toimittajien mahdollisuutta osallistua hankintamenettelyyn.

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

113 §

Tarjouspyyntö ja tarjous

Kumotaan

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

114 §

Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen

Kumotaan

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.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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.

115 §

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Kumotaan

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 käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Jos hankintayksikkö käyttää 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 ylittävistä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävistä 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

124 §

Hankintamenettelyä koskeva kertomus

EU-kynnysarvot ylittävistä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävistä 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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

koskevasta päätöksestä, jälki-ilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Kertomuksessa tulee olla seuraavat seikat:

125 §

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä.

136 §

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa (poist.) EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa) olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman tämän lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos:

Ehdotus

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. Lain 26 §:ssä mainitut kynnysarvot ylittävän hankinnan 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. Lisäksi hankintamenettelyn keskeyttämisestä yhden tarjouksen tilanteessa voitaisiin poiketa erityisen painavasta syystä.

136 §

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman tämän lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos:

5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarjotettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot, muissa hankinnoissa EU-

LUONNOS

Voimassa oleva laki

5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot, muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitettua palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana 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) sitä, että hankintasopimusta ei jaeta osiin 75 §:n nojalla; tai

150 §

Muutoksenhaun vaikutus hankintasopimuksen tekemiseen

Hankinnassa, jossa on noudatettava odotusaikaa tai 131 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa, hankintayksikkö ei saa tehdä

Ehdotus

kynnysarvot tai lain 25 §:ssä tarkoitettuja rakennusurakoita koskevan kynnysarvon eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan, kansalliset kynnysarvot ylittävän rakennusurakan tai liitteessä E tarkoitettua palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana 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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

154 §

Markkinaoikeuden määrämät seuraamukset

Tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä vain kansallisen liitteen E mukaisia palveluja koskevassa hankinnassa ja käyttöoikeussopimuksessa sekä EU-kynnysarvon ylittävässä muussa hankinnassa.

174 §

Siirtymäsäännökset

Ehdotus

hankinnasta hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

154 §

Markkinaoikeuden määrämät seuraamukset

Tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä ~~vain~~ kansallisen *kynnysarvon ylittävässä rakennusurakoissa* ja liitteen E mukaisia palveluja koskevassa hankinnassa ja käyttöoikeussopimuksessa sekä EU-kynnysarvon ylittävässä muussa hankinnassa.

174 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 15 §:n 1 momentissa säädettyä vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.9.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voi olla korkeintaan yksi vuosi. Edellytyksenä on, että muut 15 §:n mukaiset sidosyksikkövaatimukset täyttyvät.

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. Hankintayksikön tulee irtisanoa tällaiset sopimukset päättymään siirtymäajan 30.6.2027 loppuun mennessä.

Sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuolto-
laissa (1326/2010) mainittuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja tai näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tietojärjestelmiä, sovellettaisiin 15§:n 1 momentin vähimmäisomistusosuutta koskevaa vaatimusta kuitenkin 1. päivästä heinäkuuta 2029.

Yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä, jos sopimuksen ennenaikaisesta irtisanomisesta olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, sopimukset tulee irtisanoa päättymään viimeistään 30.6.2030. Hankintayksikön tulisi tehdä ilmoitus tällaisesta sopimuksesta Valtiokonttorille 30.9.2026 mennessä, joka julkaisisi tiedot ilmoituksista verkkosivuillaan.

Lain 75 §:n säännöstä velvollisuudesta jakaa hankinta osiin ja 125 §:n säännöstä velvollisuudesta keskeyttää hankinta ja kilpailuttaa se uudelleen sovelletaan 1. päivästä loka-kuuta 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 energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

LUONNOS

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§

2§

Lain tavoitteet

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.

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten, *ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestävien* hankintojen tekemistä. *Lain tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuuskäytäntöjen toteutuminen julkisissa hankinnoissa* 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 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 §

4 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

35) *voimavarayksiköllä* ehdokkaasta tai tarjoajasta erillistä yksikköä, *jonka voimavaraja ehdokas tai tarjoaja käyttää täyttääkseen hankintayksikön asettamat, 85 §:ssä tarkoitetut taloudellista ja rahoituksellista tilannetta tai*

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

86 §:ssä tarkoitettut teknistä suorituskyyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset.

75 §

75 §

Hankinnan kohteen kuvaus

Hankinnan kohteen kuvaus

Hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytety saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan. Varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdollisesti.

82 §

82 §

Alihankkijoiden poissulkeminen

Alihankkijoiden vaihtaminen

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 hankinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi vaatia alihankkijaa korvattavaksi.

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 §

84 §

Pakolliset poissulkemisperusteet

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

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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

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 tarkoitetusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta tai 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitetusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä.

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.

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

Ehdotus

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 tarkoitetusta törkeästä kirjanpitorikoksesta, 47 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta työaika-suojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitetusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, 48 luvun 2 §:ssä tarkoitettua törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 48 luvun 5 a §:ssä tarkoitetusta 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 tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta rikosrekisterilain

LUONNOS

Voimassa oleva laki

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 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 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.

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.

Ehdotus

(770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu ote taikka tarjoajan, *voimavarayksikön* 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 *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. Jollei ehdokkaan tai tarjoajan, *voimavarayksikön* 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, 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

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdokkaan tai tarjoajan 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.

128 §

Muutoksenhakua ja seuraamuksia koskevien hankintalain säännösten soveltaminen

Muutoksenhakuun tässä laissa tarkoitetuista ratkaisuksista sekä lainvastaisen menettelyn johdosta määrättäviin seuraamuksiin sovelletaan, mitä hankintalain 16 luvussa säädetään.

Ehdotus

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

128 §

Muutoksenhakua ja seuraamuksia koskevien hankintalain säännösten soveltaminen

Muutoksenhakuun tässä laissa tarkoitetuista ratkaisuksista sekä lainvastaisen menettelyn johdosta määrättäviin seuraamuksiin sovelletaan, mitä hankintalain 16 luvussa säädetään

Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, jonka mukaan hankintasopimusta ei jaeta osiin 79 §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

LUONNOS

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 §

Otteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu:

6 b §

Otteeseen merkitään tiedot lainvoimaisesta päätöksestä, jolla henkilö on tuomittu:

9) rikoslain 30 luvun 9a §: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

4.

Laki

vesihuoltolain 4 f §:n lisäämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään vesihuoltolakiin (119/2001) uusi 4 f § seuraavasti:

Uusi

4 f §

Sidosyksikköasema vesihuollossa

*Julkisista hankinnoista ja käyttöi-
keussopimuksista annetun lain
(1397/2016, hankintalaki) mukaiseen
hankintayksikön sidosyksikkönä*

LUONNOS

toimivaan vesihuoltolaitokseen tai tukku-vesihuoltolaitokseen ei sovelleta hankintalain 15 §:n 1 momentissa säädettyä sidosyksikön käytölle asetettua 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen lisäedellytystä.