

Asia: VN/4099/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Tavoitteet kilpailun lisäämisestä ja säästöistä ovat kannatettavia. Kokonaisuutena lakiesitys ei kuitenkaan edistä asetettuja tavoitteita, ja riskinä on epätoivottuun suuntaan johtava lopputulos.

Markkinavuoropuheluiden korostaminen hankintaprosessissa on kannatettava ja mahdollisesti houkuttelee enemmän tarjoajia kilpailutuksiin. Sen sijaan sidosyksikön omistukselle hallitusohjelmassa ja työryhmämietinnössä esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus johtaa kategorisena päinvastaiseen lopputulokseen ja on siten sääntelykeinona virheellinen ja vahingollinen. Esitys ei edistä hallitusohjelman tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille. Lisäksi se heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja.

Esityksen ristiriitaisuutta kuvaa myös se, että poikkeuksellisen useat valmistelussa olleet tahot, kuten KKV ja VM, ovat jättäneet esitykseen eriävän mielipiteensä.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

-

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

-

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitys rajaa kunnan itsemääräämisoikeutta puuttamalla siihen, miten kunta voi palvelujaan tuottaa. Kunnan perustehtävänä voidaan pitää palvelujen tuottamista ja järjestämistä, ei omistamista. Kunnalla tulisi olla perustuslain 121 §:n takaama oikeus tuottaa palveluja sille turvatuun itsehallinnon nojalla. Hallitus kaventaa kuntien itsehallintoa, jos se rajoittaa niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta mutta ehdotuksessa olisi kyse poikkeuksellisen pitkälle menevästä puuttumisesta kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa. Esityksen suhdetta kuntien itsehallintoon ei ole arvioitu riittävästi.

Esitys ei ole tarkoituksenmukainen ja vaatimus vähintään 10 prosentin omistusosuudesta yhtiöissä on täysin perusteeton ja keinotekoinen. Mikäli halutaan varmistaa omistajan todellinen määräysvalta yhtiössä, ei 10 prosentin omistus turvaa sitä. Omistusosuuden muutoksella saadaan aikaan merkittäviä kuluja, mutta määräysvallan käyttö voidaan turvata muutenkin kuin omistusosuuden kasvattamisella. Kunnilla on käytössään omistajaohjauskeinoja, vaikka se omistaisi yhtiöstä alle 10 %. Kuntalain 46 §:ssä on määritelty kunnan mahdollisista omistajaohjauskeinoista, joita voivat olla ainakin perustamissopimukset, yhtiöjärjestysmääräykset, muut sopimukset, henkilövalinnat, ohjeiden antaminen kuntaa yhteisössä edustaville henkilöille, sekä muu kunnan määräysvallan käyttö. Näitä keinoja käytetään aktiivisesti esimerkiksi kaikissa Liperin kunnan omistamissa yhtiöissä, joita esitetty muutos koskee.

Jos kunta tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa yhtiöön, ei omistusosuuden muutos vaikuta tosiasiallisesti muuhun, kuin hankintaan ja kalliisiin omistusoikeuden muutostöihin, jotka vievät aivan turhaan resursseja näiltä sidosyksiköiltä sekä kunnilta.

Esimerkiksi jätehuolto-yhtiöiden toiminta on jo nyt tiukasti EU-tasolta asti säädeltyä ja lakisääteistä, joten esitys vaarantaisi kuntien lakisääteisten palveluiden tuottamisen.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa kuntien välisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Toisaalta kuntien välinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä etenkin pienten ja keskisuurten kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa ja on erittäin haitallinen etenkin pienille ja keskisuurille kunnille.

Esitys vaarantaisi pahimmassa tapauksessa kuntien lakisäateisten palveluiden tuottamisen, eikä näin ollen ole Liperin kunnan mielestä tarkoituksenmukainen tai toteutuskelpoinen esitetyssä muodossa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Omistusjärjestelyt aiheuttavat merkittävät muutuskustannukset kunnille. Jo pelkästään hallinnollinen työ on merkittävä. Lisäksi lainsäädännön muutos voi johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä.

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

Liperin kunnan osalta esitetty muutos johtaisi alueellisen jätehuolto-yhtiön toiminnan loppumiseen nykyisen kaltaisessa muodossa. Liperin kunnalta katoaisi ICT-palveluiden tuottaja, työterveyshuollon toimija sekä yhden koulun ravinto- ja siivouspalvelut. Lisäksi seutukirjaston toiminta vaikeutuisi nykyisen kirjastojärjestelmän poistuessa todennäköisesti kokonaan markkinoilta.

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

-

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Muutoksesta ei Liperin kunnan arvion mukaan seuraisi taloudellisia hyötyjä, vaan vaarana on kustannusten kasvaminen etenkin tilanteessa, jos toimivia markkinoita ei ole tai sellaisia ei esitetyn muutoksenkaan jälkeen synny. Esimerkiksi juuri Itä-Suomessa riski toimivien markkinoiden puuttumiseen on merkittävä.

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

Esitetty siirtymäaika on liian lyhyt ja aiheuttaa merkittäviä ongelmia ja kustannuksia. Siirtymäajan tulisi olla vähintään viisi vuotta.

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

Kunkin yhtiön omistukset jouduttaisiin järjestelemään uudelleen. Liperin kunnalla ei olisi mahdollisuutta hankkia 10 % omistusta suurimmasta osasta yhtiöistä, eli kunta joutuisi etsimään jostain korvaavat toimittajat. Toimivien markkinoiden puuttuessa tämä voisi osoittautua lähes mahdottomaksi. Pelkästään yhtiöjärjestelyihin ja kilpailutuksiin tulisi varata riittävästi aikaa.

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

Poikkeuksena sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen tulisi huomioida pienet ja keskisuuret kunnat esimerkiksi Itä-Suomessa, jossa ei monilta osin ole toimivia markkinoita, eikä ole realismia, että esitetty lakimuutos johtaisi toimivien markkinoiden syntyyn.

Esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt perustellun näkemyksen siitä, että liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen kriteeriin perustuvaa poikkeusmahdollisuutta tulisi edelleen selvittää, sillä kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia suuressa osassa maassamme.

Paras ratkaisu olisi, että epätarkoituksenmukaisesta omistusosuusvaatimuksesta luovuttaisiin kokonaan.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

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

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

-

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Esitetyllä muutoksella olisi suurimmat negatiiviset vaikutukset pieniin ja keskisuuriin kuntiin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Sama kuntajoukko on kärsinyt mm. Ukrainan sodan vaikutuksista ja useiden kuntien resurssitilanne on haastava niin talouden kuin asiantuntevan henkilöstönkin osalta. Esitetty muutos vaikeuttaisi juuri pienten ja keskisuurten kuntien tilannetta entisestään, eikä sitä tulisi toteuttaa esitetyssä muodossa.

Lappalainen Riitta
Liperin kunta

Lavikainen Minna
Liperin kunta