

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?

Hallitusohjelman tavoitteet ja päämäärät ovat tavoittelemisen arvoisia. Julkisten hankintojen tulee olla kustannustehokkaita ja julkisten palveluiden laadukkaita. PK-yritykset tulee saada myös paremmin tarjouskilpailuihin mukaan. Esityksellä ei näitä kuitenkaan tulla saavuttamaan. Esitys aiheuttaisi kunnille

valtavat taloudelliset kustannukset, vaarantaisi lakisääteisten palvelujen tuottamisen sekä lisäksi hallinnollista taakkaa. Vuosikymmenten alueellinen kehitys- ja yhteistyö romutettaisiin. Muutoksista aiheutuvat haitat eivät kompensoidu edullisemmilla tai laadukkaammilla yksityisiltä markkinoilta tulevilla palveluilla. Kokonaisuudessaan hankintalain muutokset lisääisivät sääntelyä ja normeja, mikä on nykyisen hallitusohjelman vastaista. Lisäksi työryhmän valmistelussa ei ole otettu riittävästi kantaa syntyviin talousvaikutuksiin. Näin ollen valtion tulee korvata mahdolliset muutuskustannukset täysimääräisesti. Tämän lisäksi toteutuksen yhteydessä tulee toteuttaa vapautus varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta omistusjärjestelyiden osalta. Todettakoon, että esitetyillä hankintalain muutoksilla syvennetään entisestään kuntien taloudellista ahdinkoa.

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?**

On hyvä, että markkinakartoituksen käyttöä pyritään edistämään, mutta markkinakartoituksen tulee jatkossakin olla mahdollisimman vapaaehtoista ja -muotoista. Hallinnollista taakkaa ei tule kasvattaa, vaan hankintayksiköllä tulee olla harkintavaltaa päättää siitä, miten aikoo toteuttaa hankinnan mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Lainsäädännöllinen velvoite ja pakottaminen jakaa hankinta aina osiin tuntuu järjettömältä. Samoin kuin markkinakartoituksen osalta, hankintayksiköllä tulee olla harkintavaltaa päättää siitä, miten hankinta onärkevin toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Yleensä hankinta on tietysti hyvä jakaa osiin, jotta saadaan enemmän tarjouksia, kilpailua ja sekä pk- että mikroyrityksiä mukaan, mutta kaikissa tapauksissa tämä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.

Velvollisuus kilpailuttaa hankinta uudelleen yhden tarjouksen tilanteissa on myös järjetöntä. Tämä ei aiheuta mitään muuta kuin lisää hallinnollista taakkaa hankintayksiköille ja pidentää hankintojen läpimenoaikoja. Oikeuskäytännön mukaan hankintayksiköllä on nykyäänkin oikeus keskeyttää hankinta silloin, kun hankinnasta on saatu vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous (tällöin ei voida tehdä riittävää vertailua hintojen tai muiden ominaisuuksien kesken).

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Esitetyt keinot eivät ole sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Keinot ovat suhteettoman kovat tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tavoitteet voitaisiin saavuttaa huomattavasti kevyemmällä keinoilla esimerkiksi lisäämällä hankintayksiköiden hankintoja tekevien henkilöiden osaamista ja asiantuntemusta

ilman sääntelyn lisäämistä ja hallinnollisen taakan kasvattamista. Järkevät ja osaavat hankintayksiköt tekevät jo ilman sääntelyäkin markkinakartoituksia, hankintojen osiin jakamista ja pyrkivät kasvattamaan tarjousten määrää kilpailun lisäämiseksi. Käytännön hankintatoimen näkökulmasta hankinnan

jakamisvelvoite ja yhden tarjouksen kilpailutusten keskeyttämisvelvoite sekä näihin liittyvät valitusoikeudet eivät ole omiaan edistämään säästöjen aikaansaamista. Valitusoikeuksien avaaminen tulee hidastamaan hankintoja, vaikeuttamaan hankintayksikön ja loppukäyttäjien toimintaa ja aiheuttamaan juridisia riskejä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vaatus on kohtuuton, eikä näin ollen ole tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Yhtiöjärjestys ja osakassopimus varmistavat omistajan määräysvallan, ei keinotekoinen 10 % omistusosuus. Jätehuollon kaltaisilla pääomavaltaisilla aloilla muutokset ainoastaan nostavat kustannuksia.

Ehdotuksen myötä joudutaan tekemään omistusjärjestelyitä, jotka toteutuvat vain, jos osakkailla on halua ja kykyä osakekauppoihin. Miten arvioidaan osakkeiden käypä arvo tilanteessa, jossa osakemarkkina syntyy lainsäädännön tuomasta velvoitteesta? Uudistus heikentää pienten kuntien

asemaa ja aiheuttaa erimielisyyksiä, jotka estävät omistusjärjestelyjen toteuttamisen. Tämän seurauksena sidosyksiköitä puretaan ja järjestellään tarpeettomasti uudelleen. Näiden kustannukset tulevat yhtiöiden omistajien ja kuntalaisten maksettaviksi. Ennen kuin nähdään konkreettisia taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä, muutoksen toteuttaminen vaikuttaa julkisten resurssien tuhlaukselta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Se voi vakavasti vaarantaa kuntien tukipalveluiden jatkuvuuden, erityisesti alueilla, joilla ei ole toimivia markkinoita. Peruspalveluiden tuottaminen vaarantuu ja jopa estyy, jos tukipalveluissa syntyy katkoksia. Muutos lisää kuntien kokonaiskustannuksia, kun volyyymiä häviävät ja rakennemuutosten kustannukset siirtyvät kuntien maksettavaksi. Markkinat eivät todennäköisesti ratkaise tätä ongelmaa, koska suuren volyymin erityispalvelut keskittyvät isoille toimijoille, joiden hinnoitteluvalta kasvaa.

Palveluiden kilpailuttaminen lisää hallinnollista työtä ja vaatii hankintaosaamisen resursseja, mikä nostaa henkilöstökuluja. Uudistus pahentaa kuntien taloudellisia haasteita, nostaa hintoja ja laskee palvelutasoa, koska volyymiet katoavat. Taloushallintojärjestelmien ja palveluiden kehittämisen jatkuvuus kärsii, koska osaaminen on keskitetty sidosyksiköihin. Samalla menetetään vuosien kehitystyö, osaaminen ja aikaisemmat investoinnit.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen vaikuttaa myös varautumiseen ja huoltovarmuuteen, koska palveluita on tuotettava myös tilanteissa, joissa se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

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

Muutos aiheuttaisi valtavat käyttöönotto- ja muutuskustannukset sekä lisäksi hallinnollista taakkaa merkittävästi. Kaupungille tulee syntymään kustannuksia erityisesti talous- ja tietohallintopalveluiden uudelleen järjestämisestä, työterveyspalveluiden tytäryhtiöiden uudelleen organisoimisesta, elinkeinoelämän ja yrittäjien tukipalveluiden osakejärjestelyistä, alueellisen jätehuollon ja yhteistyön romuttamisesta. On selvää, että kokonaisuutena mahdollisten muutosten vaikutukset tulevat arviolta olemaan miljoonissa euroissa.

Ilman sidosyksiköiden omistusjärjestelyjä kunnallisten yhtiöiden osakkaiden, joiden omistusosuus on alle 10 %, olisi pakko irtisanoa sopimuksiaan ja järjestää omistuksiaan uusiksi, mikä aiheuttaisi mittavia neuvotteluita, taloudellisia riskejä ja hallinnollista taakkaa. Tämän lisäksi muutokset veisivät kunnilta merkittäviä taloudellisia panostuksia, ja omistuksen myymisestä kieltäytyvien tahojen vuoksi omistusjärjestelyt voisivat jumiutua, mikä olisi perustuslain omaisuuden suojan kannalta ongelmallista.

Muutos ei suoraan johtaisi kuntien siirtymiseen markkinoilta ostettuihin palveluihin, mutta se palauttaisi osan palveluista kuntien omaksi tuotannoksi. Tämä aiheuttaisi lisää kustannuksia sekä alkuinvestointien että skaalaetujen menettämisen vuoksi. Markkinapalvelut olisivat todennäköisesti kalliimpia, ja pienillä

kunnilla hankintaosaaminen ja ostovoiman puute nostaisivat hintoja entisestään. Kilpailutukset vaatisivat myös resursseja, mikä toisi lisää kustannuksia. Yksityisten tarjoajien hinnoissa on aina voitontavoittelu, mutta sidosyksiköiden toiminnan ei ole tarkoitus tuottaa voittoa, mikä toisi kuntien näkökulmasta

lisäkustannuksia.

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

Päätökset tehdään sitten kun tiedetään tarkemmin, mitä toimenpiteitä on tehtävä. Asiaa on tällä hetkellä vielä hyvin vaikea arvioida. Omistusosuuksien osalta on tehtävä yhteistyötä muiden osakkaiden kanssa. Yhtiöiden omaisuutta ja vastuita on järjesteltävä uudelleen. On huomioitava, että kunta ei voi luopua omaisuudestaan alihintaan: kuka määrittää osakkeiden hinnat? Kunnan edun vastaisia päätöksiä ei voi tehdä.

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

Taloudellisia tai muita hyötyjä ei synny, vaan ainoastaan lisää työtä ja kustannuksia.

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

Siirtymäajat eivät ole mitenkään riittäviä. Vaaditaan minimissään viiden vuoden siirtymäaika, jotta palvelut eivät vaarannu. Toimialasta tai palvelusta riippuen muutostyöt vievät todella paljon resursseja.

Nykyiset resurssit eivät riitä kansallisen valmistelun ja asiantuntijapalveluiden suureen kysyntään, ja myös markkinoilla toimivien yritysten kyky osallistua tarjouskilpailuihin tai laajentaa toimintaansa on rajoittunut. Siirtymäaikaa tulisi pidentää, ja hankintayksiköille tulisi tarjota mahdollisuus jatkaa nykyisiä asiakassopimuksiaan siirtymäkauden loppuun asti, vaikka sidosyksiköiden yritysjärjestelyt, kuten liiketoimintakauppa, valmistuisivat ennen kauden päättymistä ja toiminta siirtyisi markkinaehtoiseksi. Tämä lisäisi sidosyksiköiden halukkuutta toteuttaa rakennemuutoksia jo ennen siirtymäkauden päättymistä.

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

Muutos tulee aiheuttamaan valtavasti lisätyötä. Työmäärä riippuu toteutettavista järjestelyistä. Siirtymäaikaa on varattava kunnille ja sidosyksiköille riittävästi, jotta niiden vaihtoehdot voidaan tarkastella huolellisesti. Omistusjärjestelyt edellyttävät riippumatonta arvonmäärittystä, kauppaneuvottelujen käymistä, päätöksentekoprosessien valmistelua sekä tarvittavien lunastusmenettelyjen ja toimeenpanon järjestämistä. Yritysten rakenteiden muutokset vaativat neuvotteluiden ja päätöksenteon ohella mm. asiantuntija-apua, osakassopimusten ja yhtiöjärjestysten päivittämistä ja PRH:n käsittelyjä. Lisäksi yritykset

tarvitsevat aikaa irtisanomisiin, rekrytointeihin sekä omaisuuden, sopimusten ja vastuiden uudelleen järjestämiseen.

Kuntien ja yritysten hankinta- ja kilpailutusosaamista on myös vahvistettava, ja siihen liittyy hankintatarpeiden määrittelyä, markkinavuoropuhelua, kilpailutuksia, päätöksentekoa, oikaisuvaatimuksia ja oikeuskäsittelyjä, sekä palveluiden käyttöönottoa. Erityisesti jätehuollossa on varattava aikaa

viranomaistehtävien ja säädösten päivytykselle vastaamaan muutoksia. Koska muutokset koskevat laajaa palvelu- ja yrityskenttää, niiden toteuttaminen nykyresursseilla ei ole mahdollista samanaikaisesti.

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

Kokonaisuudessaan tämä esitys pitäisi palauttaa valmisteluun, ettei mitään poikkeuksia tarvitsisi edes miettiä. Esitys ei tuo lisäarvoa, vaan ainoastaan kustannuksia ja lisätyötä.

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?

Harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin lisäys tarjoajasta "jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen" on oikein hyvä.

Sidosyksiköiden omistususuusvaatimus puolestaan heikentäisi turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia tarpeita. Markkinaehtoisten palveluiden saatavuus vaihtelee eri alueilla, ja kunnilla on lain mukaan velvollisuus järjestää palvelut, vaikka markkinaehtoista vaihtoehtoa ei olisi saatavilla. Kuntien omistamat

sidosyksikköyhtiöt ovat keskeisessä roolissa varautumisessa, sillä ne takaavat palveluiden tuotannon myös tilanteissa, joissa yksityinen palveluntarjoaja ei pysty tarjoamaan niitä taloudellisesti kannattavalla tai muuten toteutettavissa olevalla tavalla.

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?**

Keventää sekä hankintayksiköiden että tarjoajien hallinnollista taakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Lisäävät avoimuutta ja mahdollistavat hankintadatan käytön entistä paremmin. Toisaalta lisäävät myös hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, mutta tässä tapauksessa hyödyt voittavat haitat.

Muut huomiot

Nykyisten tietojen perusteella ei voida osoittaa, että esitetyt muutokset sidosyksikkösääntelyyn tuottaisivat säästöjä tai hyötyjä sen aiheuttamiin kustannuksiin nähden. Esityksessä on merkittäviä riskejä, erityisesti kuntatalouden näkökulmasta, ja valmistelussa on laiminlyöty hyvän lainvalmistelun vaatimuksia, kuten

riittävää vaikutusarviointia. Vaikutusarviointia ei ole toteutettu asianmukaisesti, ja sen siirtäminen pääosin lausunnonantajien tehtäväksi on huonoa lainvalmistelua.

Esityksen vaikutusarviointi on puutteellinen ja jättää huomioimatta keskeisten sidosryhmien näkökulmat, kuten Kuntaliiton, Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä ympäristöministeriön erimielisyydet. Hankintayksiköille ja koko julkiselle taloudelle aiheutuvat taloudelliset vaikutukset on jätetty käsittelemättömiksi, ja arviointi on epärealistinen. Valtiovarainministeriön ohjeistusta ei ole noudatettu, ja hyvinvointialuevaikutusten, markkinavaikutusten ja jätetoimialan arvioinnit ovat pinnallisia.

Kuntien rajalliset resurssit tulisi kohdistaa lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, ei turhiin sääntelyuudistuksiin. Veronmaksajien rahaa menee hukkaan, kun esitetyt muutokset vievät voimavaroja ilman todellisia hyötyjä.

Esityksessä ei ole otettu huomioon rahoitusperiaatetta, joka on keskeinen osa kuntien itsehallintoa Suomessa. Rahoitusperiaate takaa, että valtio varmistaa kunnille riittävät resurssit, kun niille annetaan uusia tehtäviä. Sidosyksikkösääntelyn muutokset lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa ja kasvattavat hankintojen järjestämiseen tarvittavia resursseja merkittävästi, mikä tulisi ottaa huomioon tarkasteltaessa rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien tehtäviä koskevissa esityksissä

Salonen Joonas
Kokkolan kaupunki