

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 julkisen sektorin säästöistä ja kilpailun lisäämisestä ovat kannatettavia. Kaarinan kaupunki kannattaa lisäksi sidosyksikkösääntelyn kriittistä tarkastelua ja kehittämistä. Esitetyt keinot eivät kuitenkaan ole oikeita näiden vaikutusten aikaansaamiseksi.

Nyt esitetyn muutoksen mukaisissa kilpailutustilanteissa, pk-yritykset tulevat todennäköisesti häviämään isoille kansallisille ja kansainvälisille toimijoille. Tämä on vastoin hallitusohjelman kirjauksia, sekä hankintalain asettamia tavoitteita siitä, että myös pienet ja keskisuuret yritykset pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.

#### **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?**

#### 65 § Markkinakartoitus

Sujuvien ja tehokkaiden prosessien toteutumisen lähtökohtana on hankintojen huolellinen valmistelu. Kaarinan kaupunki pitää kannatettavana markkinakartoitukseen kannustamista, mutta sen ei tule olla pakollista. Tällainen kaavamainen velvollisuus ei sovi esimerkiksi hankintoihin, joita

kaupunki tekee usein ja jossa markkina tunnetaan jo valmiiksi hyvin. Hankintayksiköllä tulee aina olla viime kädessä oikeus päättää hankinnan kohteesta ja toteutustavasta. Erityisen tärkeänä pidämme ehdotettua muutosta siitä, että markkinakartoitus muodostaa poikkeuksen jakamisveloitteeseen ja hankintamenettelyn keskeyttämiseen yhden tarjouksen tilanteissa.

#### 75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Kaarinan kaupunki ei kannata kategorista velvoitetta hankintojen jakamiseen. Mikäli jakamisvelvoite toteutetaan esitetyssä muodossa, ovat mietinnössä esitetyt poikkeukset kannatettavia ja välttämättömiä. Mietinnössä mainitut poikkeamismahdollisuudet ovat välttämättömiä muun muassa nykyisten kaltaisten pitkään kehitettyjen ja toimiviksi todettujen lukuisten erilaisten rakennusalan tuotanto- ja toteutusmallien käytön turvaamiseksi myös jatkossa.

Kaarinan kaupunki on huolissaan jakamiseen liittyvän valituksen kumoamista. Hankintayksikön tulee voida tehdä sellaisia hankinnan laajuutta koskevia ratkaisuja, jotka varmistavat hankinnan tarkoituksenmukaista toteutumista hankintayksikölle itselleen ja myös hankinnan loppukäyttäjille. Jakamispäätökseen liittyvää valituskieltoa ei tule poistaa hankintalain 146 §:stä. Mikäli valituskielto hankintalain 146 §:stä kuitenkin poistetaan, 14 päivän valitusajan tulisi alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta, eikä vasta hankintapäätöksestä. Olisi täysin kestävämpiä, sekä nopeutta ja tehokkuutta koskevien tavoitteiden vastaista, mikäli valitusoikeus alkaisi vasta hankintapäätöksestä.

#### 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Velvoite tulee lisäämään hallinnollista taakkaa. Emme myöskään näe mitä lisäarvoa pykälän odotetaan tuovan. Tällaisenaan emme näe kirjauksen edistävän hankintojen huolellisempaa valmistelua. Valituskiellon tulisi koskea koko kertomusta, eikä vain sen valmistelua koskevaa osaa.

#### 125 § Hankintamenettelyn keskeytys

Tarjosten ja kilpailun lisääminen on tavoitteena kannatettava. Nyt esitetty velvoite hankintamenettelyn keskeyttämiseen yhden tarjouksen tilanteissa on turhan kategorinen. Kategorinen velvoite on ongelmallinen, sillä eri toimialoilla tarjonta voi vaihdella paljonkin. Tarjouskilpailun keskeyttäminen aiheuttaa viivästyksiä ja ylimääräistä työtä. Lisäksi se suurella todennäköisyydellä nostaisi hintoja.

- **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?**

-

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

-

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

Esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa kustannusten nousua, hallinnollisen työmäärän lisääntymistä, sekä erityisesti energia-, vesi-, jätevesi- ja jätehuollon toimialalla peruuttamattomia vahinkoja. Lisäksi seudullinen yhteistyö tulee kärsimään muutosten myötä.

Esimerkiksi Kaarinan kaupungin osalta nyt lausuttavana olevia in-house ict-palveluita, Kaarinan kaupunki hankkii Tiera Oy:ltä. Palveluiden hankinta-arvo on vuosittain noin 100.000,00 euroa. Koko kaupungin ict-ostopalveluissa kyseisten hankintojen osuus on vain noin 4 %.

Kaarinan tietohallinto on jo käynyt markkinavuoropuhelua em. ict-palvelusopimukseen liittyen. Markkinavuoropuhelu on osoittanut, että Tiera Oy:n tarjoamat in-house ict-palvelut ovat edullisia verrattuna yksityisen sektorin tarjoamiin vastaaviin palveluihin. Kaarinan kaupungin käymien markkinavuoropuheluiden perusteella hinnat tulisivat nousemaan vähintään 30 %. Tämä on täysin esitettyjen tavoitteiden (julkisen sektorin kustannusten hillitseminen) vastainen lopputulos.

On edellä esitetyn selvityksen perusteella selvää, että Kaarinan kaupunki ei tule säästämään yhtään, mikäli kaupunki joutuu hankkimaan ko. ict-palvelut yksityiseltä sektorilta.

Kaarinan kaupungin palvelutuottajaksi voisi valikoitua vain jokin luotettava Suomessa toimiva yritys, jonka palvelutuotanto on luotettavuuden, jatkuvuuden, tietoturvan ja tietosuojan osalta riittävällä tasolla. Tarjouspyyntöihin vastaisi vain muutama yritys.

Kaikilla toimialoilla ei myöskään ole riittävää kilpailua. Näin on esimerkiksi kirjastojärjestelmäpalveluissa, joita Koha-Suomi Oy tuottaa omistajakunnilleen. Kaarinan kaupungissa Koha-Suomi Oy:n tuottama palvelu on todettu kustannustehokkaaksi ja järjestelmä toimivaksi. Koha-Suomi Oy myös kehittää palvelua yhdessä omistajaosakkaiden kanssa. Omistusosuus perustuu kunnan kokoon (1 osake per asukas), joka on niin ikään koettu toimivaksi malliksi. Nyt esitetty lakimuutos johtaisi siihen, että hyvin todennäköisesti palvelu jouduttaisiin ostamaan ulkomaiselta isolta toimijalta ja saavutetut edut Koha-Suomi Oy:n osakkeenomistajana menetettäisiin.

Nyt ehdotettu muutos on liian kaavamainen. Sidosyksiköissä, joissa on alle kymmenen omistajaa, voivat omistusosuudet vaihdella huomattavastikin. Näissä tilanteissa 10 % omistusosuus ei välttämättä kaikkien osakkaiden kohdalla täyty eikä se ole edes tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi Tilikunta Oy:llä on kahdeksan kuntaomistajaa, joista Kaarinan kaupunki isoimpana omistaa n. 38 %. Ainoastaan kolmella suurimmalla omistajalla 10 % omistusosuus täyttyy. Nyt ehdotettu muutos aiheuttaa ainoastaan hallinnollisia ja muita kustannuksia, mikäli omistusosuuksia aletaan keinoitekoisesti järjestelmään. Esimerkin mukaisessa tilanteessa, esitetty sääntely ei siten edistä hallitusohjelman tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille. 10 % omistusosuuden vaatimus rajoittaa sidosyksikön kasvua kustannustehokkaaseen kokoon, jolla on suora vaikutus julkisen talouden kustannuskehitykseen. Valtaosa Suomen kunnista on pieniä ja niiden tarve tuottaa palvelunsa sidosyksikön kautta on suurin. Todennäköisesti nämä palaisivat takaisin palvelun tuottamiseen omilla resursseillaan, ja lakimuutoksen tarkoitus ei toteutuisi vaan lisäisi kuntien kustannuksia.

Useita muita vastaavia sidosyksiköitä jouduttaisiin kuntasektorilla purkamaan ilman riittävää perustetta tai järjestelmään muutoin uudelleen. Nyt esitetyn sidosyksiköitä koskevan muutoksen tilanteessa, muuttuisi mahdottomaksi sellaisten sidosyksiköiden yhteistyö, joissa omistusosuudet perustuvat kuntien asukaslukuihin/käyttötarpeeseen. Tällainen tilanne on melko tavanomainen tilanteessa, jossa sidosyksikön omistajina ovat yksi suuri kaupunki ja sen pienemmät ympäryskunnat.

Monet Suomen kunnat toteuttavat elinvoimatyötä useamman kunnan omistaman, niihin sidosyksikköasemassa olevan kehitysyhtiön kautta. Näin on myös Kaarinan ja lähiseudun kuntien osalta Turun seudun kehitys Oy:n kautta. Yhtiön osakkaana Kaarinan kaupunki ei laajenna toimintaansa perustehtäviensä ulkopuolelle, vaan kyseessä on kunnalliseen itsehallintoon perustuva mahdollisuus valinta tehtävän toteuttamismalli.

Turun seudun kehitys Oy on sen osakkaana olevien omistajakuntien piirissä koettu toimivana mallina ja se on toiminut yhteistyön alustana kuntien elinvoimatyölle. Mietinnön mukainen hankintalain muutos hankaloittaisi kehitysyhtiön toimintaa mm. kaventamalla sen mahdollisuutta toimia useamman kunnan alueella.

## Vesi- ja jätehuolto

Ehdotus sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta on vesihuollon toimialalla kestävä ja sääntelyn tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukainen. Hankintalain soveltamisalassa olevien yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden toiminnassa on ominaispiirteitä, jotka eivät lainkaan sovi yhteen nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden kanssa.

Esimerkiksi Turun seudulla omistajat ovat vesi- ja jätehuollon toimialalla tehneet isoja investointeja (Turun seudun vesi Oy, Turun seudun puhdistamo Oy). Omistajat ovat takaajina monissa yhtiöiden lainoissa. Omistusosuuksien rajaaminen nyt esitetyllä tavalla, aiheuttaisi mittavia omistusosuuksien uudelleen järjestelyjä täysin turhaan. Seudullinen yhteistyö toimii näillä aloilla tällä hetkellä erittäin

hyvin. On myös tarkoituksenmukaista, että energia-, vesi- ja jätehuollon toimialoilla omistusosuus yhtiöstä perustuu kunnan asukaslukuun ja sitä kautta on suoraan tasapainossa ja oikeassa suhteessa kunkin kunnan tarpeeseen.

Vesihuoltolaitoksiin tehtävät taloudelliset investoinnit ovat mittavia, eikä yksityisen markkinan tavoittelu edes mahdollista. (EK 26/2021 vp.)

Nyt esitetyillä muutoksilla olisi päinvastaisia vaikutuksia vesihuoltolain tavoitteisiin ja kunnille asetettuihin vastuisiin nähden. Vesihuollon erityislainsäädäntö ohjaa kuntia tiiviiseen seudulliseen yhteistyöhön. Vesihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhteistyössä mm. muiden kuntien kanssa.

Sekä hallitusohjelman, että nyt lausuttavana olevan työryhmämietinnön mukaan ”lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.” Esitetyt hankintalain muutokset eivät toteuta yllä mainittua.

Eryteisesti kiinnitetään huomiota siihen, että nyt esitetty muutos ei turvaa huoltovarmuutta, julkisia intressejä, yleistä etua, eikä kuntien alueellista yhteistyötä.

- **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?**

-

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

Ottaen huomioon muutoksen aiheuttamat neuvottelut, yritysjärjestelyt, kilpailutukset, mahdolliset rekrytoinnit jne. siirtymäajat ovat aivan liian lyhyet. Kilpailutuksissa substanssiosaaminen kyseisestä toimialasta tulee myös vaatimaan kuntien resursseja.

Lyhyt siirtymäaika lisää hetkellisesti kysyntää, mikä tulee näkymään hinnoissa ja saatavuudessa. Hallittu siirtymä vaatisi vähintään viiden vuoden siirtymäajan. Energia-, vesi- ja jätehuollon alalla vähintään kymmenen vuoden siirtymäaika on välttämätön, mikäli aidosti olisi rakennettava suurten

seudullisten laitosten ja verkostojen rinnalle uusia pienempiä laitoksia, joissa 10 % omistusosuus täytyisi.

Kaiken perustana tulee olla se, että tehtyjä sopimuksia kunnioitetaan, eikä sopimuksia jouduta perusteettomasti purkamaan tai irtisanomaan ennen sopimusajan päättymistä, tämä tulee ottaa huomioon siirtymäaajoissa. Muun muassa ict-hankintoihin liittyvät sopimukset ovat usein pitkiä ja näin on Kaarinan kaupunginkin tilanteessa.

Vesi- ja jätehuollon osalta todetaan, että mm. vesihuoltolain tavoitteiden ja huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta, edes pitkä siirtymäaika ei tuo odotettuja hyötyjä, sillä nämä usean kunnan yhteishankkeina toteutetut raskaita investointeja edellyttävät yhteiskunnan peruspalveluita tuottavat yhtiöt ovat suuria juuri niistä saatavien mittakaavahyötyjen vuoksi.

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

-

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

Mikäli muutos toteutetaan ehdotetussa muodossa, tulisi ainakin energia-, vesi- ja jätehuollon toimialoille säätää toimialakohtaiset poikkeukset.

Energia-, vesi- ja jätehuollon rajaaminen toimialoina sääntelyn ulkopuolelle täyttää soveltamisalapoikkeusten täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetetut tavoitteet. Näiden toimialojen osalta rajaaminen on mahdollista myös kirjata lakiin yksiselitteisesti ja riittävän tarkkarajaisesti.

#### **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?**

-

#### **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

Suomessa yksi keskeisimmistä tulkintavaikeuksia ja sekavia tilanteita aiheuttaneista syistä lienee yhteishankintayksiköiden ja in house-yksiköiden ja näitä koskevan sääntelyn sekoittaminen keskenään. Yhteishankintayksikkötoimintaan liittyy omistajuusvaatimus ja se on mitä todennäköisimmin yksi niistä syistä, miksi on syntynyt osittain vääristynyt käsitys sidosyksiköiden kriteeristöstä.

Tälläkin hetkellä, voimassa oleva laki edellyttää sidosyksikköhankinnoissa hankintayksiköltä määräysvalta kriteerin täyttymistä. Tähän myös valvontaviranomainen on todistetusti kiinnittänyt huomiota ja saattanut tilanteita markkinaoikeuden ratkaistavaksi.

Esitetyt kannatettavat tavoitteet ovat toteutettavissa ilman nyt esitetyn kaavamaisen 10 % omistusosuuden vaatimusta. Mietinnössä on esitetty mielestämme virheellinen oletus siitä, että sidosyksikön avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Kuten todettu, ongelmatilanteisiin nykyinenkin lainsäädäntö antaa mahdollisuuden puuttua ja lainmuutoksissa huomiota tulisi kiinnittää enemmän määräysvaltakriteerin ympärille.

Lisäksi on vielä todettava, että esitettyjen tavoitteiden aikaansaamisessa, kyse ei ole yksin hankintayksikön toiminnan muutoksista, vaan myös pk- sektorin yritysten tietoisuutta ja osaamista julkisista hankinnoista tulisi lisätä. Se ei tapahdu lainsäädäntöä lisäämällä ja hankintayksikön toiminta kenttää supistamalla.

Teuri Jenni

Kaarinan kaupunki - Kaarinan kaupunginhallitus 3.3.2025 § 38