

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?**

Työryhmän mietinnössä esitetyt tavoitteet tehokkuudesta ja kustannussäästöistä ovat sinänsä hyviä ja kannatettavia. Esityksellä ei kuitenkaan saavuteta hallitusohjelman yleisiä tavoitteita säästöistä ja kilpailun lisäämisestä ainakaan pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

Kunnat ovat rakentaneet yhteistyössä toimintamalleja, joiden avulla he ovat voineet tuottaa esimerkiksi jätehuolto-, ICT-, työterveyshuolto- ja työhyvinvointi- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja omistajakunnille laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Näiden omistusyhtiöiden kautta myös pienet ja keskisuuret kunnat ovat voineet turvata palvelujen järjestämisen omassa kunnassaan. Vähimmäisomistusmekanismi vaarantaa ja lopettaa seudullisen yhteistyön palvelujen järjestämisessä. Lyhyen siirtymisajan vuoksi kuntien lakisäätöisten palveluiden järjestäminen sekä jatkuvuus ja tietojärjestelmien kyberturvallisuus jopa vaarantuu.

Jätehuolto-, ICT-, työterveyshuolto- ja työhyvinvointi- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen kilpailuttaminen vaatii toimialojen substanssiosaamista, jota esimerkiksi Vihdin kunnassa ei tällä hetkellä ole riittävästi. Kunnat joutuvat ostamaan ostopalveluna myös hankintaosaamista, joka aiheuttaa kunnille myös lisäkustannuksia. Julkisten hankintojen tehokkuus ei parane vaan päinvastoin monissa tapauksissa huononee. Kustannussäästöjä ei myöskään saavuteta, kun samalla merkittävästi lisätään kilpailutusten määrää ja pienennetään yksittäisen hankinnan kokoa. Käytännössä yhtiöt eivät pysty enää vastaamaan kaikkiin tarjouspyyntöihin yhtäaikaaisesti, joka todennäköisesti nostaa joidenkin kuntien hankintakustannuksia.

## 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?**

Vihdin kunta on käyttänyt markkinakartoitusta hyväkseen hankinnoissaan. Myös hankintakilpailutuksia on jaettu tarkoituksenmukaisiin osiin kilpailuttamalla niitä erikseen omilla tarjouspyynnöillä. Hankintalain edellä mainitut kirjaukset korostavat hankintojen valmistelun tärkeyttä ja ovat sillä perusteella kannatettavia.

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

Hankintalain 65 § korostaa markkinakartoituksen hyödyntämistä hankintojen valmistelussa. Markkinakartoituksen hyödyntäminen on hyvä tapa lisätä kilpailua ja tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Markkinakartoituksen tekeminen hankinnoissa on suositeltavaa, mutta sen täytyy säilyä vapaamuotoisena ja vapaaehtoisena.

Hankintalain 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Tätä on voitu toteuttaa yksittäisissä kilpailutuksissa tai jakamalla hankinta tarkoituksenmukaisiin osiin kilpailuttamalla ne erikseen omilla tarjouspyynnöillään. Haastavinta hankintasopimuksen jakaminen osiin on Vihdin kunnan rakennus- ja maanrakennusurakoissa.

Hankintalain 124 § korostaa hankintamenettelyä koskevan kertomuksen merkitystä hankinnan valmistelussa. Kirjaus tulisi lisäämään hankintayksikön hallinnollisia tehtäviä eikä edistäisi hankinnan huolellisempaa valmistelua.

Hankintalain 125 §:n 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain erran. Keskeyttämisvelvoitetta ei olisi, jos hankintayksikkö olisi toteuttanut hankintalain mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin hankintalain mukaisesti. Myös tämä kirjaus tulisi lisäämään hallinnollista työtä.

## Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Pienissä ja keskisuurissa kunnissa sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia eriarvoisesti. Kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavasti.

Esitetty 10 %:n vähimmäisomistusprosenttimäärä johtaa epätarkoituksenmukaisiin yhtiöjärjestelyihin, jotka omalta osaltaan kasvattavat kustannuksia. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Vihdin kunta yhtyy ympäristöministeriön eriävään mielipiteeseen, jossa todetaan, että mietinnössä ei ole riittävästi huomioitu jätetoimialan erityispiirteitä verrattuna muihin sääntelyn kohteena oleviin toimialoihin. Ehdotettu siirtymäaika (2,5 vuotta) jätetoimialalle

on muutoksen merkittävyyteen nähden aivan liian lyhyt. Ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusta koskeva vaatimus aiheuttaisi jätetoimialalla merkittäviä muutoksia lähes kaikkiin kunnan jäteyhtiöihin (24 jäteyhtiöön 26:sta).

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

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella on merkittäviä vaikutuksia varsinkin pieniin ja syrjäisiin kuntiin. Muutoksen jälkeen kunnat joutuvat mahdollittomaan tilanteeseen osaajapulan ja heikon markkinatilanteen vuoksi. Myös markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain.

Viime vuosina luodut yhteistyörakenteet, jotka ovat osoittautuneet merkityksellisiksi, murtuvat. Toiminnoista muodostuu sirpaleisia kokonaisuuksia, joissa investoinnit ja kehittäminen unohtuvat. Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella menetetään myös volyymi- ja synergiaedut, joka johtaa siihen, että kuntien taloudelliset haasteet lisääntyisivät entisestään.

Koko Suomessa jouduttaisiin purkamaan useita toimivia ja lainmukaisia yhtiöitä. Muutokset aiheuttavat kuntiin valtaisan hallinnollisen työmäärän, jonka johdosta kustannukset kasvavat merkittävästi.

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

Vaihtoehtoina palvelujen järjestämiselle olisivat omaksi toiminnaksi ottaminen, uusien yhtiöiden muodostaminen, olemassa olevien yhtiöiden omistusjärjestelyt sekä markkinoilta kilpailuttaminen. Kaikki vaihtoehdot kasvattaisivat kustannuksia. Henkilöstökustannukset, hallintokustannukset, tila- ja

laitekustannukset sekä ohjelmistokustannukset kasvaisivat. Ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus muodostuu myös ongelmaksi järjestettäessä palveluja omana toimintana sekä myös silloin kun yhtiöllä ei ole riittävää henkilöstö- ja toimintaympäristöä takanaan.

Hankintaosaamisen ostaminen lisääntyisi kunnissa. Markkinoilta kilpailuttaminen tuo eteen kysymyksen: Onko alueella olemassa markkinaa kyseisen palvelun tai tuotteen osalta? Selkeä vastaus on, että monella paikkakunnalla ei ole markkinaa.

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

Jo aiemmin Vihdin kunta on tehnyt valmisteluja ja periaatepäätöksen siirtää talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut Numera Palvelut Oy:ltä (ent. Sarastia Oy) kunnan itsensä hoidettavaksi. Ensisijaisena perusteena muutokselle on ollut palveluprosessien toimimattomuus, eivät niinkään palvelujen hankinnasta aiheutuvat kustannukset. Osana valmisteluja talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien kilpailutus päättyi alkuvuodesta 2025. Kokemuksen mukaan näiden palvelujen uudelleenjärjestelyjen arvioitu vähimmäiskesto valmistelun alkamisesta uudelleenjärjestettyjen palvelujen käyttöönottoon on noin 2-3 vuotta. Onnistunut uudelleenjärjestely edellyttää hyvin toimivia palveluntarjoajien markkinoita ja työmarkkinoita sekä mahdollisuutta hankkia asiantuntevaa ulkopuolista hankintaosaamista.

Mikäli hankintalaki edellyttää, lähdetään kunnan sidosyksiköiden järjestelyjä valmistelemaan yhdessä muiden kyseisten sidosyksiköiden omistajien kanssa. Valmistelussa tulevat olemaan esillä kaikki käytettävissä olevat keinot kuten yhtiöiden purkaminen tai omistuksen uudelleen järjestely, palvelujen toteuttaminen kuntayhtymien kautta tai palvelujen hankkiminen muilla organisointiavoilla suoraan markkinoilta. Kaikkia järjestelyjä ei kuitenkaan ehditä tekemään hankintalain muutosesityksessä mainitun siirtymäajan puitteissa.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyllä edellytetään lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Valmistelussa oleva lakimuutos johtaa ihmiset eriarvoiseen asemaan alueellisesti niin veronmaksajina kuin asiakkaina. Lisäksi kuntien mahdollisuuksia järjestää lakisääteisiä palveluita ollaan esittämässä tosiasiallisesti rajattavan tavalla, joka on tulkittavissa perustuslain kunnallista itsehallintoa käsittelevän 121 §:n vastaiseksi.

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

Lain kautta pakotetusta palveluprosessien ja palvelujen hankintaprosessien toimivuudesta ja kustannustehokkuudesta irrallaan olevasta muutoksesta on vaikeaa nähdä hyötyjä pienille ja keskisuurille kunnille. Esitetty sääntely on vastoin hankintalain tavoitetta 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.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaisi peruuttamattomia ja merkityksellisiä toiminnallisia ja taloudellisia vahinkoja erityisesti jo tällä hetkellä toimivan yhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille. Esimerkiksi jätehuollossa muutos veisi alueellisesti pitkäjänteisesti luotua kehitystä useamman vuosikymmenen taakse päin.

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

Esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat ovat riittämättömiä toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Kaikkien muutosten toteuttaminen kunnissa annetun siirtymisajan puitteissa on mahdotonta, koska toimenpiteet kohdistuisivat monen eri toimialan palveluihin ja alueellisten yhteistyörakenteiden uudelleenjärjestelyyn.

Siirtymäaika aiheuttaa riskejä myös palveluiden jatkuvuuden ja hallittavan siirron osalta. Tietohallinnon palveluiden ja tietojärjestelmien kyberturvallisuuden tason ylläpitäminen on ensisijainen prioriteetti harkittaessa riittävää siirtymäaika. Nykyinen siirtymäaika on nähdäksemme turvallisuuden ylläpitämisen kannalta riittämätön.

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

Palvelutuotannon uudelleenjärjestämisen vaihtoehtoina olisivat omaksi toiminnaksi ottaminen, olemassa olevien yhtiöiden omistusjärjestelyjen muuttaminen, uusien yhtiöiden muodostaminen sekä markkinoilta kilpailuttaminen. Lakimuutos vaatisi kunnilta niin merkittävät työpanokset sekä taloudelliset satsaukset, ettei muutoksien toteuttaminen siirtymäajan kuluessa ole mahdollista.

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

Poikkeuksena sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen tulisi huomioida erityisesti jätehuollon palvelut sekä pienet ja keskisuuret kunnat.

Vihdin kunta yhtyy Kilpailu- ja kuluttajavirasto näkemykseen siitä, että liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen kriteeriin perustuvaa poikkeusmahdollisuutta tulisi edelleen selvittää, sillä kategorinen 10 %:n raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia suuressa osassa maataamme. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista ulottaa rajoitusta koskemaan aloja, joilla toteutetaan lakisääteisiä tehtäviä, eikä ole olemassa erillisiä markkinoita, kuten jätehuolto.

### **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?**

Lakiluonnoksessa mainitut lisäykset hankintalain 2 §:ssä, 71 §:ssä ja 81 §:ssä ovat tarpeellisia ja huomioivat huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutumisen julkisissa hankinnoissa.

### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen 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?**

Hankintalain 58 §:n 1. momentin 6. kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisvelvoitteen osalta siten, että kohdassa mainitaan velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista. Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

### **Muut huomiot**

Suunniteltu muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä ja koskettaa jokaista kuntaa ja hyvinvointialuetta. Vaikutusarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon ainakin toimialakohtaiset vaikutukset, kuntakohtaiset vaikutukset, alueelliset vaikutukset ja väestöpohjan mukaiset vaikutukset. Työmäärä, joka jokaisessa kunnassa tulee tehtäväksi muutoksien takia, on erittäin haasteellinen tai jopa mahdoton. Kunnat joutuvat tarkastelemaan useiden palveluiden tuottamistapoja uudelleen, tekemään omistusjärjestelyjä, palkkaamaan ja irtisanomaan henkilöstöä, neuvottelemaan sopimuksia uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen palveluja. Palveluiden kilpailuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista myöskään markkinoiden kannalta aloilla, joilla ei ole markkinoita olemassa, vaan kyse on kunnan lakisääteisten tehtävien toteuttamisesta.

Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava. Vaikutusten arviointia ei olisi tullut jättää lausunnon antajien tehtäväksi vaan olisi tullut huomioida jo valmistelun yhteydessä. Pitkällä aikavälillä markkinat voivat keskittyä kansainvälisille suurille toimijoille. Lakimuutos ei tuo kehitystä alueelliseen elinvoimaan. Verotulot ja suomalaiset alan työpaikat vähentyvät.

Väätäinen Taru

Vihdin kunta - Vihdin kunnanhallitus 24.2.2025 § 46